



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

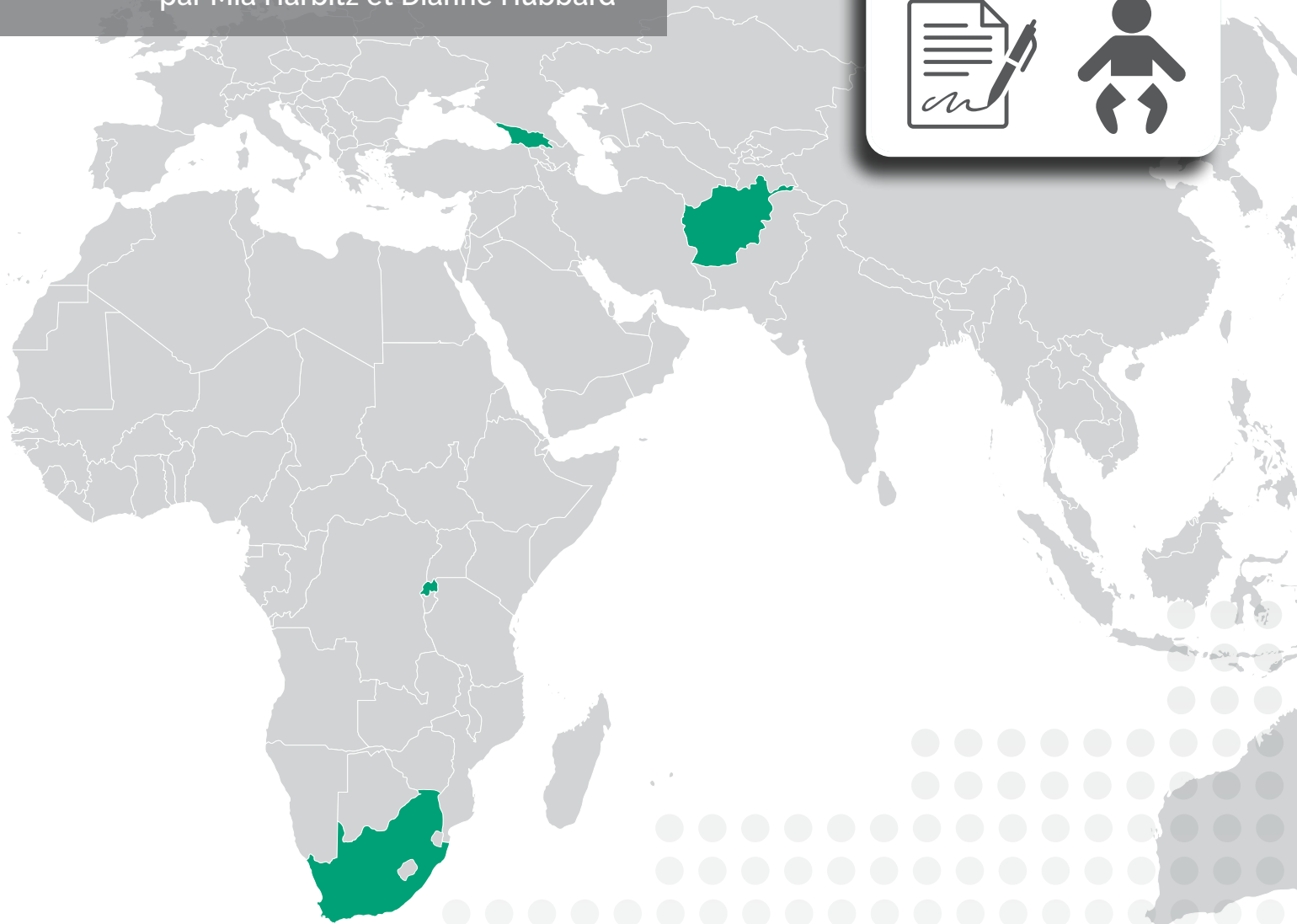
CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

Construire les fondations de **l'identité juridique** dans **les contextes post-conflit**

par Mia Harbitz et Dianne Hubbard

CIBLE DE L'ODD 16.9

**IDENTITÉ JURIDIQUE
POUR TOUS**



Note des auteures

La recherche a été réalisée à la demande du Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC), hébergé au Centre de recherches pour le développement international à Ottawa, au Canada.

Le document est fondé sur l'examen de ressources en ligne, de documents et de rapports publiés, ainsi que sur des entretiens avec des experts connaissant bien les processus d'enregistrement des faits d'état civil dans les quatre pays analysés : Afghanistan, Géorgie, Rwanda et Afrique du Sud. L'objectif est de rendre ces résultats de recherche largement accessibles aux fins de discussion, de débat et d'utilisation par la communauté de pratique mondiale des systèmes ESEC.

Publié par le Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil.

Centre de recherches pour le développement international
C.P. 8500,
Ottawa (Ontario) Canada,
ESEC@idrc.ca
www.systemesESEC.ca

© Centre de recherches pour le développement international 2021

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier et technique du Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil. Hébergé au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), il est financé conjointement par Affaires mondiales Canada et le CRDI. Les opinions qui y sont exprimées ne représentent pas nécessairement celles d'Affaires mondiales Canada, du CRDI ou du Conseil des gouverneurs de ce dernier.

Remerciements

Les auteures remercient les nombreuses personnes qui ont fait part d'idées clés à partir de leurs connaissances et de leur expérience : Keith Breckenridge, Université du Witwatersrand; Mariam Dolidze, Banque mondiale; Nato Gagnidze, Innovations and Reforms Center; Kendra Gregson, UNICEF; Bahadur Hellali, National Statistics and Information Authority de l'Afghanistan; Patricia Kheirallah, Norwegian Refugee Council; Patricia Lim Ah Ken, UNICEF; Francois Mugabo, UNICEF; David Nzeyimana, CENUA; Ezzatulla Raj, Norwegian Refugee Council; Maletela Tuoane-Nkhasi, Banque mondiale; Dimitry Zviadadze, Norwegian Refugee Council. Nous remercions tout particulièrement Natalie Smith, adjointe de recherche, de l'Université Johns Hopkins.

Les auteures remercient également Anette Bayer Forsingdal, Centre d'excellence sur les systèmes ESEC, Montasser Kamal, Centre d'excellence sur les systèmes ESEC, Jonathan Klaaren, Université du Witwatersrand, et Bronwen Manby, London School of Economics and Political Science, pour leur aide dans la révision du document.



Résumé

Malgré les preuves de plus en plus nombreuses démontrant que les personnes ont besoin de pièces d'identité fiables, peu d'attention a été accordée aux principaux déterminants d'un système de gestion de l'identité qui établit l'identité juridique unique d'une personne et délivre des pièces d'identité officielles fiables. On oublie également la capacité d'un pays à enregistrer et à établir l'identité juridique de toute personne vivant à l'intérieur de ses frontières, quel que soit son statut de citoyen.

Le présent document vise à contribuer à la réalisation de la cible 16.9 des objectifs développement durable en analysant le rôle du registre de l'état civil et les fondements juridiques relatifs à l'identité dans quatre pays : Afghanistan, Géorgie, Rwanda et Afrique du Sud. Il décrit les modèles institutionnels et opérationnels de chaque pays qui soutiennent l'enregistrement universel des naissances, des décès et d'autres faits d'état civil. Plus précisément, il décrit les cadres juridiques de l'enregistrement des faits d'état civil (responsabilité souveraine), les cadres institutionnels et administratifs, l'enregistrement des adultes sans papiers, des populations marginalisées et des réfugiés, ainsi que la capacité juridique et administrative à gérer les situations défavorables. Dans la conclusion, le document recense certains domaines nécessitant une attention particulière.

Bien que leur système de gestion de l'identité se trouve à des stades différents de maturité, les quatre pays sont préoccupés par un grand nombre de questions identiques, telles que l'augmentation de la couverture de l'enregistrement des faits d'état civil, l'amélioration des statistiques de l'état civil et l'amélioration de l'efficacité, de la fonctionnalité et de la couverture de leurs cadres nationaux de gestion de l'identité. Les pays tentent implicitement de fournir une identité juridique à tous les citoyens, résidents et réfugiés, mais dans la pratique, certains pays n'y parviennent pas. Les quatre pays ont connu, ou connaissent, des conflits internes à des degrés divers, depuis le régime répressif de l'apartheid de l'Afrique du Sud jusqu'à la lutte armée en cours en Afghanistan, en passant par le génocide du Rwanda, moment déterminant pour la réconciliation, et les conflits ethniques latents de la Géorgie. Ainsi, malgré les nombreuses différences entre ces quatre pays, ils sont instructifs en tant que spectre des approches à l'égard de la gestion de l'identité dans les situations post-conflit et ils présentent un certain nombre de points communs.

Mots clés : Enregistrement des faits d'état civil, gouvernance, gestion de l'identité, identité juridique, citoyenneté, post-conflit, nationalité, protection des données personnelles

Table des matières

Remerciements	i
Résumé	ii
Construire les fondations de l'identité juridique	1
Méthodologie	3
Voies menant à l'identité juridique	3
Surmonter les obstacles et établir des programmes de changement	4
Construire les fondations de l'identité juridique pour tous : Quatre approches	5
Afghanistan	6
Contexte	6
Enregistrement des faits d'état civil dans le passé	9
Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique	10
Cartes d'identité	17
Protection des données	20
2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19	21
Résumé du chapitre	21
Géorgie	23
Contexte	23
Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique	25
Efforts de modernisation du registre de l'état civil	31
Cartes d'identité	36
Protection des données	37
2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19	40
Résumé du chapitre	41
Rwanda	43
Contexte	43
Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique	46
Protection et citoyenneté pour les réfugiés	51
Enregistrement des faits d'état civil au Rwanda	52
Protection des données	59
2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19	60
Résumé du chapitre	60
Afrique du Sud	62
Contexte	62
Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique	65
Enregistrement des faits d'état civil et cartes d'identité dans le passé	69
Enregistrement des faits d'état civil en Afrique du Sud aujourd'hui	71
Cartes d'identité	76
Protection des données	78
2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19	79
Résumé du chapitre	81

Conclusions	82
Couverture et systèmes de l'enregistrement des faits d'état civil.	82
Identités juridiques pour différentes catégories de personnes	85
Protection des données	87
Enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie	87
Observations générales	87
Travaux consultés	90

Liste des tableaux

Tableau 1. Coup d'œil sur l'Afghanistan	7
Tableau 2. Survol historique	7
Tableau 3. Cadre juridique de l'Afghanistan pour l'établissement de l'identité juridique.	10
Tableau 4. Coup d'œil sur la Géorgie	24
Tableau 5. Survol historique	24
Tableau 6. Cadre juridique de la Géorgie pour l'établissement de l'identité juridique	26
Tableau 7. Lois applicables pour la protection des données	39
Tableau 8. Coup d'œil sur le Rwanda	44
Tableau 9. Survol historique	44
Tableau 10. Cadre juridique du Rwanda pour l'établissement de l'identité juridique	47
Tableau 11. Structure de gouvernance administrative	54
Tableau 12. Coup d'œil sur l'Afrique du Sud	63
Tableau 13. Survol historique	64
Tableau 14. Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique	65
Tableau 15. Aperçu de l'accès à l'information	79

Liste des figures

Figure 1. Réfugiés et citoyens afghans déplacés par catégorie, 2019	13
Figure 2. Structure administrative pour l'enregistrement des faits d'état civil en Afghanistan. ...	14
Figure 3. Processus d'enregistrement des faits d'état civil avant 2003	32
Figure 4. Système géorgien d'enregistrement des faits d'état civil de 2003 à 2008	32
Figure 5. Système d'enregistrement géorgien de 2009 à 2010	33
Figure 6. Système d'enregistrement actuel en Géorgie	34
Figure 7. Système actuel d'enregistrement des faits d'état civil en Afrique du Sud	73
Figure 8. Comparaison des taux d'enregistrement des naissances	82

Construire les fondations de l'identité juridique

Les Nations Unies ont proposé la définition opérationnelle suivante de l'identité juridique :

[...] les caractéristiques de base constituant l'identité d'une personne, telles que le nom, le sexe et le lieu et la date de naissance, conférées après la naissance lorsqu'une autorité d'état civil enregistre la naissance et délivre l'acte qui l'atteste. Si la naissance n'a pas été enregistrée, l'identité juridique peut être conférée par une autorité habilitée à le faire; le système doit être relié au système d'état civil de façon à garantir une gestion globale de l'identité juridique, de la naissance à la mort. L'identité juridique est retirée lorsque l'autorité d'état civil enregistre le décès et délivre l'acte qui l'atteste.¹

En 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé les objectifs de développement durable (ODD) qui constituent un « plan d'action pour les populations, la planète et la prospérité »² censé offrir à tous un avenir meilleur. Ils ont une portée plus large que les précédents Objectifs du Millénaire pour le développement, qui étaient axés sur un ensemble restreint d'indicateurs liés aux maladies. L'ODD 16, par exemple, vise à « [p]romouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ».³ Chaque ODD est assorti d'une série de cibles à atteindre. La cible 16.9 de l'objectif 16 appelle les États à « garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances ».⁴ Les ODD ne fournissent aucune définition de l'identité juridique, mais la réalisation de cet objectif d'ici 2030 représentera un énorme défi et exigera une plus grande efficacité et de meilleures capacités de la part des gouvernements.

Dans le monde, des dizaines de millions de personnes n'ont pas d'identité juridique enregistrée. Selon les données disponibles auprès du HCNUR, on estime que 68,5 millions de personnes ont été déplacées de force en raison de persécutions, de conflits, de violences ou de violations des droits de la personne. Au moins 10 millions de personnes sont apatrides, car on leur a refusé la nationalité et les droits connexes. Selon l'UNICEF, il y a au moins 237 millions d'enfants de moins de 5 ans sans certificat de naissance. La Banque mondiale estime qu'environ 1 milliard de personnes sont légalement exclues de l'exercice de leurs droits et de l'accès aux avantages parce qu'elles ne peuvent pas prouver leur identité. Elles sont les véritables invisibles parmi nous : sans les pièces d'identité que leur confère une identité juridique, elles sont incapables de participer pleinement à la société moderne.

1 Nations Unies. 2019. United Nations Strategy for Legal Identity for All: Concept note developed by the United Nations Legal Identity Expert Group, par. 12.

unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UN-Strategy-for-LIA.pdf

2 sdgs.un.org/2030agenda

3 Ibid.

4 Ibid.

Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) estime que la naissance d'un enfant sur quatre âgé de moins de 5 ans, soit 166 millions d'enfants, n'a pas été enregistrée.⁵ Beaucoup d'entre eux vivent dans des régions touchées par des conflits. Pour atteindre la cible 16.9 des ODD, et à la lumière de la définition de l'identité juridique de la Division de la statistique des Nations Unies, qui est fondée sur l'enregistrement de données biographiques, il est urgent d'élaborer des stratégies qui fourniront aux personnes sans papiers une identité juridique reconnue. L'autorité responsable de l'enregistrement des faits d'état civil est le point de départ de l'identité juridique dans la plupart des pays, et certainement dans les quatre pays analysés dans le présent document.

Le présent document ne prend pas position sur la définition de l'identité juridique des Nations Unies, mais l'utilise simplement en l'absence d'une définition universellement reconnue.⁶ Aucun des quatre pays étudiés ne mentionne l'identité juridique dans sa législation sur l'enregistrement des faits d'état civil et l'identification.

Il ne faut pas confondre citoyenneté et identité juridique; aucun des pays étudiés n'a limité son système d'identification aux seuls citoyens. Toutefois, les règles relatives à la citoyenneté sont souvent liées à l'identité et à l'enregistrement des faits d'état civil; ces règles représentent parfois un obstacle à l'obtention d'une identité juridique, et les difficultés d'accès à l'enregistrement des faits d'état civil représentent un obstacle aux demandes de citoyenneté. Les pays étudiés (comme beaucoup d'autres) font de la citoyenneté une condition d'accès à d'importants avantages et services. Le présent document comprend donc une description des exigences en matière de citoyenneté dans chaque pays examiné afin de tenir compte de tels liens.

Étant donné le grand nombre de personnes qui n'ont pas d'identité juridique enregistrée ou de documents attestant de leur identité, les technologies de l'information et les approches numériques peuvent être considérées comme des solutions rapides pour enregistrer ces personnes. Cependant, les gouvernements nationaux exigent de plus en plus une identité juridique enregistrée, ancrée dans la législation nationale, pour accéder aux droits, aux avantages et aux responsabilités civiques que les États accordent à leurs citoyens et résidents. Le registre de l'état civil (ou, dans certains pays, le registre de la population) constitue généralement la base de l'établissement de l'identité juridique. La capacité d'enregistrer tout le monde dépend du cadre juridique ainsi que de la capacité, de la gestion et de la structure fonctionnelle de l'organisme. La relation entre le registre de l'état civil et les autres institutions gouvernementales et l'acceptation de la pièce d'identité déterminent la fiabilité du registre de l'état civil et des documents qu'il délivre. Cela peut être particulièrement difficile dans les pays qui sortent d'un conflit.

5 UNICEF. 2019. Birth Registration for Every Child by 2030: Are We on Track? p. 6.
data.unicef.org/resources/birth-registration-for-every-child-by-2030

6 Pour une discussion intéressante sur les approches relatives à l'identité juridique, veuillez consulter : Manby, B. 2021. « The Sustainable Development Goals and 'Legal Identity for All': 'First, do no harm.' », dans *World Development*, p. 139.

Le présent document comprend un résumé des structures juridiques, institutionnelles et administratives qui constituent le fondement de l'identité juridique et qui, à son tour, représente la condition préalable à l'inclusion sociale et financière. L'objectif est de mieux comprendre les modalités et modèles opérationnels qui entravent ou permettent l'enregistrement universel des faits d'état civil.

Le document contient un examen des expériences de quatre pays (Afghanistan, Géorgie, Rwanda et Afrique du Sud) qui ont tenté de mettre en place des systèmes garantissant l'identité juridique de leurs citoyens et des personnes vivant à l'intérieur de leurs frontières. Ces quatre pays ont, dans une mesure plus ou moins grande, vécu des conflits et connu des problèmes de populations déplacées, d'enfants non enregistrés et d'adultes sans papiers. Ils ont tous mis à jour leur cadre juridique et ils considèrent leur registre de l'état civil comme un service public essentiel. Ils offrent ainsi des enseignements précieux pour promouvoir et favoriser l'inclusion au lendemain d'un conflit. Le choix des pays à étudier a également été influencé par le désir d'examiner les pays de différentes régions qui ont été aux prises avec divers types de conflits et par la possibilité d'accéder aux lois pertinentes en ligne en anglais.

La pandémie de COVID-19 a ajouté une couche imprévue de difficultés pour les autorités responsables de l'enregistrement des faits d'état civil dans le monde entier. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'ensemble des répercussions de la pandémie sur la gestion des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification dans les quatre pays, nous avons cherché à ajouter tous les renseignements disponibles sur leurs réponses initiales à la pandémie.

Méthodologie

Le document est fondé sur l'analyse des données publiques, des sites Web pertinents, de la documentation et des rapports disponibles en ligne, ainsi que sur des entretiens avec des experts qui connaissent bien les processus d'enregistrement des faits d'état civil dans les quatre pays. Un facteur potentiellement limitant, en particulier dans les cas de l'Afghanistan et de la Géorgie, était que la recherche sur Internet était limitée aux ressources traduites ou publiées en anglais. Un autre facteur limitant a été que la pandémie de COVID-19 a empêché d'organiser comme prévu des entretiens en personne avec les représentants des organismes responsables de l'enregistrement des faits d'état civil. Par conséquent, tous les entretiens ont été menés virtuellement.

Voies menant à l'identité juridique

Les registres de l'état civil sont des fonctions essentielles de l'administration publique et de la gouvernance : ils soutiennent la prestation de services essentiels du secteur public en validant et en vérifiant les identités et en enregistrant les données biographiques sur lesquelles repose l'identité juridique. Les renseignements contenus dans les registres de l'état civil sont également importants pour établir les relations familiales, l'état matrimonial (célibataire, marié ou divorcé), le statut de vie (vivant ou décédé) et la citoyenneté. Le secteur public dépend des statistiques de l'état civil et démographiques fournies par les registres de l'état civil pour élaborer des politiques et des programmes qui peuvent bénéficier à l'ensemble de la population ou à des segments ciblés de celle-ci. Ces données sont également essentielles pour créer et tenir à jour des listes électorales fiables.

Pour que le système d'enregistrement des faits d'état civil remplisse son rôle de service central de l'administration publique, les bureaux où l'enregistrement est effectué doivent être facilement accessibles, bien équipés et dotés de fonctionnaires qualifiés. Chaque bureau doit également avoir la capacité d'enregistrer tous les faits d'état civil de son territoire, ce qui n'est pas le cas dans de nombreux pays en développement, peut-être particulièrement dans les pays qui sortent d'un conflit. En outre, pour encourager l'enregistrement universel, les citoyens et les résidents doivent percevoir le service comme fiable, digne de confiance et important pour leur vie.

L'enregistrement des faits d'état civil est étroitement lié à l'identification civile et à la délivrance de pièces d'identité nationales (généralement des cartes d'une certaine nature). L'enregistrement des faits d'état civil fait ainsi partie intégrante du système de gestion de l'identité d'un pays. La gestion de l'identité désigne les « règles et les procédures définies entre une personne et des organisations concernant l'utilisation, la protection et le droit relatifs aux renseignements personnels afin d'authentifier les identités individuelles et de donner des autorisations et des privilèges à l'intérieur ou à l'échelle des systèmes et des frontières opérationnelles »⁷ [traduction].

Surmonter les obstacles et établir des programmes de changement

Les quatre pays compris dans la présente étude ont des expériences singulières dans la restructuration de leurs cadres juridiques, réglementaires et institutionnels pour permettre une plus grande inclusion après des conflits ou des situations de mauvaise gouvernance. Pour composer avec les conflits, les violations des droits de la personne et les pratiques d'exclusion du passé, il a fallu, entre autres, combler le fossé pour rétablir la confiance à l'égard des structures de gouvernance et entre les anciens adversaires. Un facteur que les quatre pays considèrent comme un pilier essentiel de l'amélioration de la gouvernance est la réforme de leurs systèmes de gestion de l'identité.

Chacun de ces quatre pays a reconnu la nécessité de traiter les questions liées aux conflits passés dans son système de gestion de l'identité, a modifié ses pratiques et procédures d'enregistrement des faits d'état civil et a cherché à intégrer les moyens permettant à chacun de pouvoir enregistrer un fait d'état civil et accéder à une pièce d'identité. Une approche était axée sur la modification des exigences relatives aux types de documents qui doivent être présentés pour vérifier l'identité afin d'enregistrer un fait d'état civil. Une autre mesure consistait à rendre les renseignements sur les processus et les procédures d'enregistrement disponibles dans toutes les langues principales.

7 Harbitz, M. et Kentala, K. 2015. Dictionary for Civil Registration and Identification 2015. Banque interaméricaine de développement (BID), p. 45. Washington, D.C. publications.iadb.org/publications/english/document/Dictionary-for-Civil-Registration-and-Identification.pdf

Toutefois, pour 2020, selon le Fragile States Index,⁸ ou indice de fragilité des États, ces quatre pays continuent à être confrontés à des problèmes de gouvernance; la Géorgie, le Rwanda et l'Afrique du Sud ne sont pas considérés comme des démocraties durablement stables, tandis que les indicateurs pour l'Afghanistan placent le pays dans la catégorie « alerte ».⁹ Bien que tous ces pays aient des défis à relever en ce qui concerne la gouvernance en général et leurs systèmes de gestion de l'identité, le présent rapport examine certains progrès réalisés.

Construire les fondations de l'identité juridique pour tous : Quatre approches

Si les quatre pays analysés dans le présent document ont fait face à des conflits passés ou actuels, leur situation historique, politique, sociale et économique est unique. Dans l'aperçu par pays suivant, on décrit l'approche de chaque pays en matière d'enregistrement des faits d'état civil et de gestion de l'identité en examinant ces facteurs :

- Sa constitution;
- Son approche juridique;
- Les principales caractéristiques de son système juridique;
- Les cadres institutionnels en place pour renforcer l'efficacité et la qualité de ses processus et procédures d'enregistrement.

Tout d'abord, le document décrit comment les pays attribuent la citoyenneté, puisque le statut de citoyen est souvent généré à partir des données de l'enregistrement des faits d'état civil et a généralement aussi une incidence sur l'enregistrement de l'identité. Ensuite, il comprend un examen de la manière dont les pays traitent l'enregistrement des populations non enregistrées, sans papiers, déplacées à l'intérieur de leur propre pays et réfugiées, ce qui peut être particulièrement difficile dans les situations post-conflit, afin d'évaluer le degré d'inclusion des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification.

8 L'indice de fragilité des États est fondé sur un cadre d'évaluation des conflits qui mesure la vulnérabilité avant, pendant et après une situation de conflit. La méthodologie repose sur des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs et sur des données de source publique et permet de produire des résultats quantifiables. fragilestatesindex.org/indicators

9 Messner de Latour, J.J., et al. 2020. Fragile States Index Annual Report 2020. The Fund for Peace. fragilestatesindex.org/2020/05/08/fragile-states-index-2020-annual-report. La Géorgie, le Rwanda et l'Afrique du Sud ont tous été considérés comme se situant à des niveaux de « risque élevé » ou de « risque très élevé », juste en dessous de la catégorie « alerte » (voir 4-7). Fait intéressant, l'Afrique du Sud a été désignée comme l'un des pays où la stabilité s'est le plus dégradée au cours de la dernière décennie, tandis que la Géorgie a été désignée comme l'un des pays où la stabilité s'est le plus améliorée au cours de cette période (consulter la page 11).

Afghanistan



Contexte

L'Afghanistan est un pays enclavé situé au carrefour des échanges commerciaux, des conflits et des conquêtes en Asie au fil des siècles. Des conflits récents, qui ont débuté dans les années 1970, continuent d'influencer la capacité de l'Afghanistan à se gouverner lui-même. Parmi les quatre pays compris dans la présente étude, l'Afghanistan est le plus fragile en raison des conflits passés et en cours; pendant des décennies, il a été un État tampon dans la politique mondiale et régionale. L'édification de l'État et d'institutions est un défi pour une société tribale et hiérarchique dans une région géographiquement compliquée, sans langue nationale commune ni structures institutionnelles officielles.

Tableau 1. Coup d'œil sur l'Afghanistan

Population estimée	38 millions ¹⁰
Taux de croissance démographique	2,3 pour cent ¹¹
Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	2,5 millions ¹²
PIB par habitant	507 \$ US ¹³
Indice de pauvreté	55,9 pour cent ¹⁴
Classement dans l'indice de développement humain de 2019	170 sur 189 ¹⁵
Nombre de groupes ethniques reconnus	14 ¹⁶
Langues officielles	Pachtou et Dari; ¹⁷ dans certaines régions, la plupart des personnes parlent l'ouzbek, le turkmène, le pachaie, le nuristanais, le baloutche ou le pamiri

Tableau 2. Survol historique

1919	L'Afghanistan devient une nation indépendante.
1933 à 1973	Le dernier roi, Mohammed Zahir Shah, règne pendant 40 ans (une période de stabilité politique relative). Le pays renforce progressivement ses liens avec l'Union soviétique. Le parti communiste et divers mouvements islamiques accroissent leur influence au cours des années 1970.
1973	La monarchie est abolie à la suite d'un coup d'État militaire qui instaure une dictature avec une forte intervention de l'État dans l'économie.
1978	La révolution de <i>Saur</i> (avril) de 1978 apporte un changement de gouvernement marqué par la rivalité entre les deux officiers militaires qui ont pris le pouvoir. Tous deux prônent un changement radical en vue d'une révolution socialiste, notamment la redistribution des terres et la promotion des femmes au sein du gouvernement. Les groupes islamiques traditionnels s'opposent à ces décisions, ce qui entraîne la montée du mouvement de guérilla des moudjahidines.

10 Banque mondiale. s.d. Population, total – Afghanistan.
donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?locations=AF

11 Ibid.

12 UNHCR. s.d. Global Focus. UNHCR Operations Worldwide. Afghanistan.
reporting.unhcr.org/afghanistan

13 Banque mondiale. 2019. PIB par habitant (\$ US courants).
donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AF

14 Programme des Nations Unies pour le développement. 2019. Rapport sur le développement humain 2019, p. 359, tableau 6. hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_fr.pdf

15 Ibid., p. 338-341, tableau 1.

16 Constitution de l'Afghanistan de 2004, art. 2.
constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004.pdf?lang=en

17 Ibid., art. 16.

1979	Les relations avec les États-Unis s'enveniment après l'enlèvement et l'assassinat à Kaboul de l'ambassadeur des États-Unis en Afghanistan. Les États-Unis coupent dans l'aide à l'Afghanistan et commencent à soutenir les moudjahidines. En décembre 1979, l'Union soviétique envoie des troupes en Afghanistan pour faire pression sur les moudjahidines et leurs alliés américains. L'opposition généralisée au nouveau dirigeant nommé par les Soviétiques donne lieu à de violentes manifestations publiques : des millions de personnes fuient l'Afghanistan, notamment vers le Pakistan et l'Iran, tandis que les moudjahidines prennent le contrôle de certaines régions rurales.
1989	Le retrait soviétique est terminé.
1992	Les moudjahidines prennent le contrôle du gouvernement central.
1993 à 1994	Apparition du mouvement taliban, dirigé par des religieux et des étudiants principalement d'origine rurale et pachtoune.
1996	Les talibans prennent le contrôle de Kaboul; ils réintègrent les valeurs islamiques traditionnelles, interdisent le commerce de l'opium, imposent des mesures sévères pour lutter contre la criminalité et restreignent fortement l'éducation et l'emploi des femmes.
2001	On estime que les talibans contrôlaient au moins 75 pour cent du pays au moment des attaques du 11 septembre contre les États-Unis par Al-Qaïda, ¹⁸ une organisation terroriste qui avait été autorisée à avoir des camps d'entraînement en Afghanistan. ¹⁹ Le refus des talibans d'extrader Oussama ben Laden, le chef d'Al-Qaïda, au lendemain des attentats du 11 septembre précipite la guerre entre l'Afghanistan et les États-Unis et l'OTAN. Le gouvernement taliban est renversé en 2001; un gouvernement intérimaire dirigé par Hamid Karzai est mis en place conformément à l'accord de Bonn conclu entre les principaux dirigeants politiques, avec le soutien des Nations Unies. ²⁰
2004	Une nouvelle constitution est adoptée; Hamid Karzai est élu président. Le gouvernement national ne contrôle qu'environ 30 pour cent du pays, le reste étant sous le contrôle de seigneurs de guerre régionaux et de vestiges du régime taliban. Les efforts de reconstruction des institutions, malgré le financement de la communauté internationale, ne sont pas couronnés de succès, en partie parce que le nouveau gouvernement est faible et en partie en raison du morcellement de l'aide sans structure de coordination globale.
2009	Hamid Karzai est réélu président.
2014	L'élection se solde par un second tour contesté entre le Dr Abdullah Abdullah et Ashraf Ghani. Elle est résolue par un accord de partage du pouvoir, où Ashraf Ghani devient président et Abdullah chef de l'exécutif. L'Afghanistan, les États-Unis et l'OTAN signent des accords pour mettre fin aux missions de combat. Cela ouvre la porte à de nouveaux efforts de la part de certains membres de la communauté internationale pour reconstruire les institutions gouvernementales, soutenir la bonne gouvernance et fournir une aide socio-économique à l'Afghanistan. ²¹

18 Congressional Research Service. 2017. Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy: November 15, 2001 – December 13, 2017. everycrsreport.com/reports/RL30588.html

19 BBC. 2012, 7 mars. « The History of the Afghanistan War ». bbc.co.uk/newsround/15214375

20 Résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations Unies S/RES/1386 (2001). 20 décembre 2001.

21 Voir Congressional Research Service. Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy; Freedom House. 2019. Freedom in the World 2019: Afghanistan. freedomhouse.org/country/afghanistan/freedom-world/2019

Enregistrement des faits d'état civil dans le passé

En Afghanistan, l'enregistrement des faits d'état civil remonte au début de la deuxième guerre anglo-afghane en 1878, mais il était incohérent et non continu.²² Au départ, l'enregistrement était effectué pour la conscription et la taxation.²³ Plusieurs efforts pour créer un registre de l'état civil ont été faits depuis lors : les deux plus importants ont eu lieu en 1923 et 1955.

La *Constitution* de l'Afghanistan de 1923 définit tous les résidents comme des citoyens.²⁴ La première loi sur la citoyenneté date également de 1923. Elle conférait la citoyenneté à tous les résidents sans discrimination religieuse et se fondait sur le *jus sanguinis* (acquisition par la filiation) par la suite. La reconnaissance de la citoyenneté était centrée sur l'acquisition de la *tazkera* (carte d'identité nationale) pour les hommes : l'histoire du droit de la citoyenneté en Afghanistan est donc liée aux pièces d'identité. Cette loi a rendu la *tazkera* obligatoire pour l'obtention d'un passeport, l'inscription des enfants à l'école, le paiement des impôts, l'engagement de poursuites judiciaires, l'enregistrement des mariages et l'exercice d'une activité commerciale. La *tazkera* a également été utilisée pour instaurer le service militaire obligatoire. L'obligation de détenir une *tazkera* à de si nombreuses fins était largement considérée comme une ingérence injustifiée de l'État dans la vie privée.²⁵

Une nouvelle loi sur la citoyenneté promulguée en 1936 a complété le principe du *jus sanguinis* par le *jus soli* (citoyenneté déterminée par le lieu de naissance) comme base de la citoyenneté pour la première fois (sans mentionner la *tazkera*).²⁶

En 1955, la *Loi sur l'enregistrement des données relatives à la population* prévoyait que tous les « sujets masculins du gouvernement afghan, qu'ils résident en Afghanistan ou à l'étranger » [traduction], doivent être enregistrés et obtenir une *tazkera*. Le non-respect était passible d'une « peine d'emprisonnement avec travaux forcés d'un mois »²⁷ [traduction].

Le registre de l'état civil est l'une des institutions qui est tombée en désuétude pendant les guerres prolongées des années 1980 et 1990; en l'absence d'enregistrement systématique des naissances, de nombreuses personnes n'ont pas enregistré leur date de naissance précise. En 2001, l'arrivée des États-Unis et des alliés de l'OTAN a créé des possibilités d'emploi nécessitant

22 UNICEF. 2019. Status of Civil Registration and Vital Statistics in South Asia Countries, 2018, p. 29. [unicef.org/rosa/sites/unicef.org/rosa/files/2019-05/UNICEF%20ROSA%20Status%20of%20Civil%20Registration%20and%20Vital%20Statistics%20in%20South%20Asia%20Countries%202019.pdf](https://www.unicef.org/rosa/sites/unicef.org/rosa/files/2019-05/UNICEF%20ROSA%20Status%20of%20Civil%20Registration%20and%20Vital%20Statistics%20in%20South%20Asia%20Countries%202019.pdf)

23 Barfield, T. 2012. Anglo-Afghan wars and state building in Afghanistan. *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton University Press.

24 Constitution of Afghanistan. 1923. Art. 8 : « Toutes les personnes résidant dans le royaume d'Afghanistan, sans distinction de religion ou de confession, sont considérées comme des sujets de l'Afghanistan. La citoyenneté afghane peut être obtenue ou perdue conformément aux dispositions de la loi appropriée. » [traduction] afghan-web.com/history/afghanistan-constitution-of-1923

25 Athayi, A. 2017. Report on Citizenship Law: Afghanistan. Global Citizenship Observatory, p. 3. cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45933/GLOBALCIT_CR_2017_09.pdf; Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History*, p. 184-185.

26 Athayi, A. 2017. Report on Citizenship Law: Afghanistan, p. 4-6.

27 *Law on Registration of Population Records – 1955*, art. 1 et 24. asianlii.org/af/legis/laws/loropr1955426

une confirmation de l'identité, ce qui a entraîné une hausse des enregistrements. Comme beaucoup ne connaissaient pas leur date de naissance, le 1^{er} janvier est devenu un choix d'anniversaire populaire.²⁸

Le gouvernement doit maintenant relever le défi relatif au renforcement des processus d'enregistrement des faits d'état civil et d'identité alors qu'il tente de passer à un système numérique.

Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique

L'Afghanistan est un pays de droit civil.²⁹ Le tableau 3 énumère les lois actuelles relatives à l'enregistrement des faits d'état civil et à la délivrance de pièces d'identité.

Tableau 3. Cadre juridique de l'Afghanistan pour l'établissement de l'identité juridique

Loi	Date d'approbation ou modification la plus récente	Commentaires
<i>Constitution de l'Afghanistan</i>	2004	
<i>Code civil afghan</i>	1997	
<i>Loi chiite sur le statut personnel</i>	2009	
<i>Loi de 2014 sur l'enregistrement des données relatives à la population</i>	2017	
<i>Loi électorale (2016)</i>	2019	
<i>Loi sur les passeports (2000)</i>	2015	Aucune traduction anglaise n'a pu être trouvée
<i>Loi sur la citoyenneté</i>	2000	

Constitution

La *Constitution* de l'Afghanistan³⁰ fait du pays un État islamique dont l'islam est la religion officielle, tout en garantissant que les adeptes d'autres religions « sont libres, dans les limites de la loi, d'accomplir et d'exercer leurs rites religieux » [traduction] (art. 1 et 2). Toutes les lois doivent être conformes à la *Constitution* (art. 121 et 162) et aucune loi ne peut « contrevenir aux principes et aux dispositions de la sainte religion de l'islam en Afghanistan » [traduction] (art 3).³¹

28 Stieff, K. 2013, 31 décembre. « In Afghanistan, Jan. 1 is Everyone's Birthday », dans *Washington Post*. www.washingtonpost.com/world/in-afghanistan-its-everyones-birthday/2013/12/31/81c18700-7224-11e3-bc6b-712d770c3715_story.html

29 Afghanistan Legal Education Project. 2015. *An Introduction to the Law of Afghanistan*, 3^e éd. www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/12/Intro-to-Law-of-Afg-3d-Ed.pdf

30 Afghanistan's Constitution of 2004. 2004. constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004.pdf?lang=en

31 L'article 35 interdit la formation de tout parti politique fondé sur le sectarisme religieux (ainsi que sur le tribalisme, l'esprit de clocher ou la langue). L'article 80 interdit aux ministres d'utiliser leurs fonctions à des « fins linguistiques, sectaires, tribales, religieuses ou partisans ». L'article 149 interdit toute modification de la *Constitution* qui altérerait le principe de « l'adhésion aux principes de la sainte religion de l'islam ».

La *Constitution* exige de l'État qu'il « crée une société prospère et progressive fondée sur la justice sociale, la préservation de la dignité humaine, la protection des droits de la personne, la réalisation de la démocratie, l'unité nationale ainsi que l'égalité entre tous les peuples et tribus et le développement équilibré de toutes les régions du pays » [traduction] (art. 6).³² Elle interdit toute forme de discrimination et de distinction entre les citoyens et prévoit que tous les citoyens, hommes et femmes, ont des droits et des devoirs égaux devant la loi (art. 22).³³

Citoyenneté en Afghanistan

La *Loi sur la citoyenneté de l'Émirat islamique d'Afghanistan, 2000*, contient un mélange de *jus sanguinis* et *jus soli*.³⁴ Il existe cinq voies d'accès à la citoyenneté afghane : la filiation, la naissance, le mariage, la naturalisation et la citoyenneté fondée sur des traités internationaux. La *Loi* prévoit que la citoyenneté « est égale et similaire » [traduction] pour tous les citoyens (par. 2(1)). Toutefois, la *Loi* précise que ses règles en matière de citoyenneté sont subordonnées aux « principes de l'islam » [traduction] (par. 9(1)).

Bien que cette loi semble être neutre du point de vue du sexe, elle ne l'est pas. Elle doit être lu conjointement avec le *Code civil afghan* qui contient des distinctions en matière de citoyenneté selon le sexe du parent-citoyen et la question de savoir si l'enfant est né de parents mariés ou non, le terme « mariés » signifiant que les parents ont été mariés conformément à la charia. Un enfant né d'un mariage valide (reconnu par la charia) peut acquérir la citoyenneté afghane d'un père citoyen, mais une mère citoyenne ne confère pas en soi la citoyenneté à l'enfant.³⁵

Citoyenneté par la filiation : Le principal critère de la citoyenneté afghane est le *jus sanguinis* :

- 1) Un enfant est un citoyen afghan, quel que soit son lieu de naissance si ses deux parents sont des citoyens afghans (par. 9(2)).
- 2) Si un seul des parents est citoyen afghan, l'enfant est afghan dans ces conditions :
 - ▮ L'enfant est né en Afghanistan;
 - ▮ L'enfant est né hors d'Afghanistan, mais le parent non citoyen est un résident permanent d'Afghanistan;
 - ▮ L'enfant est né hors d'Afghanistan et les deux parents vivent hors d'Afghanistan, mais les parents choisissent la citoyenneté afghane pour l'enfant par consentement mutuel (par. 10(1)). La double nationalité n'est pas autorisée (art. 7), mais l'enfant peut modifier

32 Freedom House. *Freedom in the World 2019*: Afghanistan.

33 Ibid.

34 Law on Citizenship of the Islamic Emirate of Afghanistan. s.d. Les articles cités dans le texte de cette section sur la citoyenneté font référence aux dispositions de cette loi.
refworld.org/pdfid/404c988d4.pdf

35 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2019. 2019 Country Reports on Human Rights Practices: Afghanistan. Section 6 : Enregistrement des naissances : Un père citoyen transmet sa citoyenneté à son enfant. La naissance dans le pays ou d'une mère citoyenne ne suffit pas à conférer la citoyenneté. state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/afghanistan

le choix de ses parents; il doit en faire la demande dans les 6 mois après qu'il ait atteint 18 ans (par. 10(2)).³⁶

- 3) La loi prévoit qu'un enfant sera considéré comme un citoyen afghan, qu'il soit né à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Afghanistan, si l'un des parents est un citoyen afghan et que l'autre « ne l'est pas ou que sa citoyenneté n'est pas définie » [traduction] (art. 11).

Citoyenneté par la naissance en Afghanistan : Si un enfant est né en Afghanistan de parents étrangers (autres que des diplomates ou des membres d'organisations internationales), le *jus soli* s'applique. L'enfant sera considéré comme un citoyen afghan si, à l'âge de 18 ans, il a l'intention de vivre de façon permanente en Afghanistan et n'a pas demandé la citoyenneté d'un pays étranger dans les 6 mois suivant l'âge de 18 ans (art. 13). Un enfant « trouvé » en Afghanistan sans document prouvant la nationalité de ses parents est considéré comme afghan (art. 12) pour éviter l'apatridie. Cela comprend les enfants de parents inconnus.³⁷

Citoyenneté par la naturalisation : Elle peut être accordée sur demande aux personnes qui ont atteint l'âge de 18 ans, qui ont vécu en Afghanistan pendant 5 ans et qui n'ont commis aucun crime pendant qu'elles étaient en Afghanistan (art. 15). Le demandeur doit remplir un formulaire de citoyenneté complet (*engate*) et fournir des témoignages relativement à son identité (art. 37). Une décision préliminaire doit être prise par une commission composée de membres de la Cour suprême, du Ministry of Justice, ou ministère de la Justice, du Ministry of Foreign Affairs, ou ministère des Affaires étrangères, du Ministry of Interior Affairs, ou ministère de l'Intérieur, et de la Directorate General of Intelligence, ou direction générale des renseignements (art. 39).³⁸

Citoyenneté par le mariage : Si un étranger épouse un citoyen afghan conformément à la charia, ce conjoint peut également demander la citoyenneté afghane, en gardant à l'esprit l'interdiction de la double citoyenneté, sans avoir à résider en Afghanistan pendant la période de cinq ans qui s'applique normalement à la naturalisation (art. 18). Le conjoint d'un citoyen afghan qui ne possède aucune autre nationalité sera considéré comme un citoyen afghan (art. 19). Un citoyen étranger qui a acquis la nationalité afghane par le mariage peut conserver cette nationalité après le décès de son conjoint afghan ou après un divorce, mais il a également la possibilité de demander que sa nationalité antérieure soit rétablie³⁹ (dans la situation inverse, la

36 Selon certains, l'article 11 semble avoir été adopté pour prévenir l'apatridie des enfants de femmes afghanes qui épousent un citoyen étranger, car selon l'article 28 de la loi sur la citoyenneté, les femmes afghanes conservent leur citoyenneté afghane lors du mariage avec un étranger. Athayi, A. 2017. Report on Citizenship Law: Afghanistan, p. 8.

37 Ibid., p. 9.

38 Selon la *Law on Registration of Population Records* de 2014, l'Office of Registration of Population Records and Evaluation of Foreigner Identity Affairs, ou bureau de l'enregistrement des données relatives à la population et de l'évaluation des affaires d'identité des étrangers, a pour mandat d'évaluer les documents sur l'acquisition ou le retrait de la citoyenneté et de les présenter à la Commission (par. 7(1), point 8).

39 Il existe également des règles sur le sort des enfants nés du mariage dans ces situations. Les enfants de moins de 18 ans peuvent conserver leur nationalité afghane après le décès d'un parent. En cas de divorce, si le parent d'origine afghane n'accepte pas que les enfants conservent la nationalité afghane, ils seront néanmoins considérés comme des ressortissants afghans jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 18 ans (par. 21(2) et (3)).

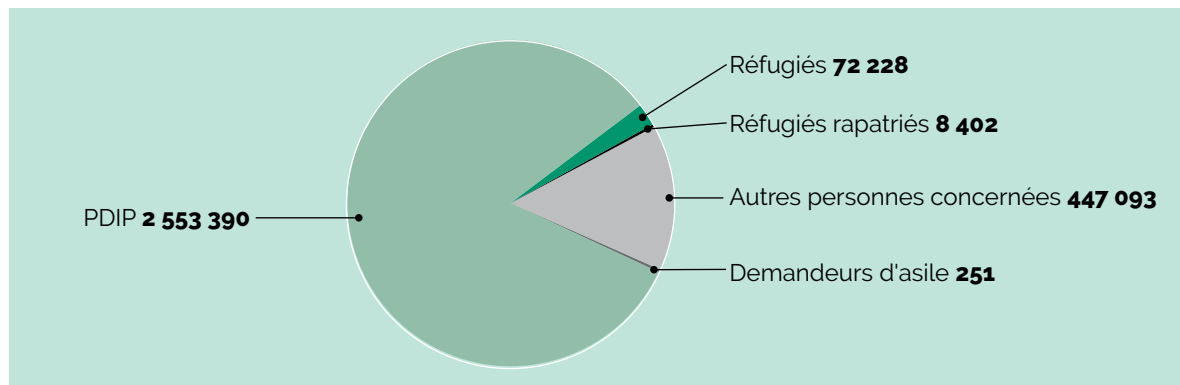
loi prévoit qu'un citoyen afghan qui épouse un étranger « conserve sa citoyenneté afghane » [traduction] [art. 28]).⁴⁰

Citoyenneté par les normes internationales : La citoyenneté afghane peut également être obtenue selon les normes établies dans les traités internationaux, « sauf si elles sont en contradiction avec les principes de l'islam » [traduction] (art. 22).⁴¹

Réfugiés en Afghanistan : Il n'existe pas de voie spéciale menant à la citoyenneté pour les réfugiés en Afghanistan et il n'existe aucune loi précise sur cette question.⁴² Cependant, il existe un ministère des Réfugiés et du Rapatriement.

En 2019, le Norwegian Refugee Council, ou conseil norvégien pour les réfugiés, a signalé que les réfugiés pakistanais en Afghanistan, qui sont concentrés dans les provinces de Khost et de Paktika, ne pouvaient pas s'inscrire officiellement dans les écoles afghanes, car ils n'avaient pas de preuve de leur citoyenneté afghane.⁴³

Figure 1. Réfugiés et citoyens afghans déplacés par catégorie, 2019



Source : Global Focus du HCNUR : Afghanistan, rapport de fin d'année 2019. <https://reporting.unhcr.org/node/4505>

Citoyens afghans déplacés : La situation des réfugiés afghans dans d'autres pays est d'une plus grande ampleur. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) a indiqué qu'il y avait près de 2,5 millions de réfugiés afghans enregistrés dans d'autres pays en 2019 : ils constituaient « la plus vaste population réfugiée de longue date d'Asie et la plus large population de réfugiés du monde de par sa taille » (après la Syrie).⁴⁴ Aucun renseignement sur

40 « L'Afghanistan est partie à la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEPDF), et la loi sur la citoyenneté suit donc le "principe de la citoyenneté indépendante". Qu'un homme afghan épouse une femme étrangère ou qu'un homme étranger épouse une femme afghane, le mariage n'a pas d'incidence sur sa citoyenneté. » [traduction] Athayi, A. 2017. Report on Citizenship Law: Afghanistan, p. 11.

41 Aucun exemple d'application de cette voie menant à la citoyenneté n'a été trouvé.

42 L'Afghanistan n'a pas encore adopté de loi nationale sur les réfugiés ni de cadre relatif à l'asile. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2019 Country Reports on Human Rights Practices: Afghanistan, sect. 2-f; Azad, E. 2019. No Place to Call Home for Pakistani Refugees. nrc.no/news/2019/october/no-place-to-call-home-for-pakistani-refugees

43 Azad, E. 2019. No Place to Call Home for Pakistani Refugees.

44 UNHCR. 2018. Afghanistan. unhcr.org/en-us/afghanistan.htm

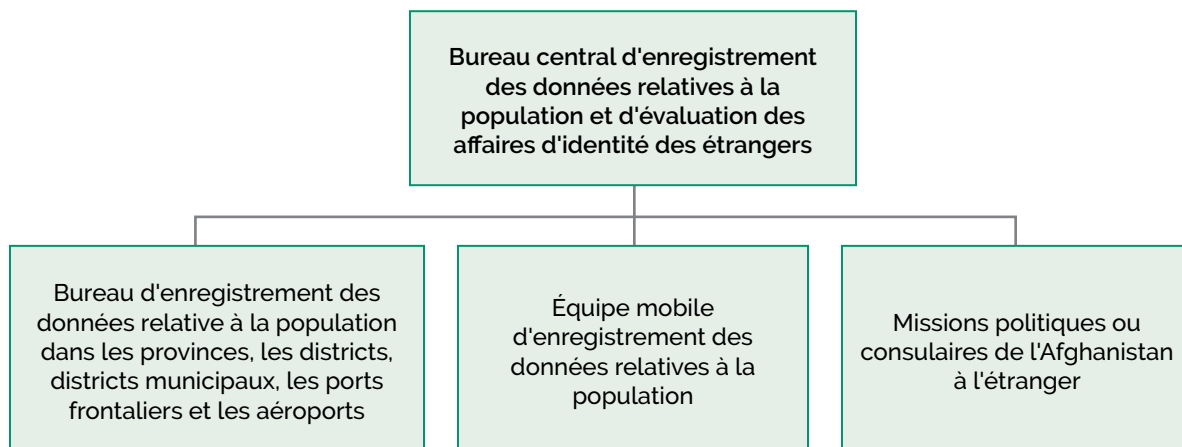
l'enregistrement des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des rapatriés en tant que citoyens n'a pu être trouvé.

Procédure de demande de nationalité : La loi énonce que le ministère des Affaires étrangères transfère les demandes de nationalité afghane à l'*Amirul mo'minin* (le chef religieux suprême, ou calife)⁴⁵ (art. 44) et que seul l'*Amirul mo'minin* peut accorder la nationalité afghane à une personne, par décret (art. 23 et par. 40(1)). Cette loi a été promulguée sous le régime des talibans, il semble donc que le pouvoir de décision final revienne désormais au président (art. 15).⁴⁶ Il semble qu'il n'y ait pas de distinction entre le traitement des demandeurs et des demandeuses;⁴⁷ la loi prévoit que les étrangers peuvent être acceptés comme citoyens afghans « indépendamment de leur appartenance ethnique, de leurs relations linguistiques, ou de leur sexe et de leur éducation » [traduction].⁴⁸

Enregistrement des faits d'état civil en Afghanistan aujourd'hui et efforts pour améliorer son efficacité

La *Loi sur l'enregistrement des données relatives à la population* a été promulguée en 2014. Elle a été modifiée en 2017 pour faire de l'Afghanistan Central Civil Registration Authority (ACCRA), ou autorité centrale d'enregistrement des faits d'état civil d'Afghanistan, l'autorité responsable de l'enregistrement des faits d'état civil. L'ACCRA est responsable à la fois de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'identification; elle relève directement du président. En 2017, l'ACCRA a été intégrée à la National Statistics and Information Authority (NSIA), ou autorité nationale de la statistique et de l'information. Auparavant, le ministère de l'Intérieur était l'entité responsable (figure 2).

Figure 2. Structure administrative pour l'enregistrement des faits d'état civil en Afghanistan



45 *Amirul mo'minin* est décrit comme « le chef suprême religieux et politique, ou calife » [traduction] dans l'appel n° SC/112/2011 de la Special Immigration Appeals Commission (R.-U.), 18 mai 2012, par. 10. siac.decisions.tribunals.gov.uk/Documents/Y1_preliminary_issue_18052012.pdf

46 Athayi, A. Report on Citizenship Law: Afghanistan, p. 15.

47 Ibid., p. 9.

48 L'obtention de la nationalité afghane par naturalisation n'a pas d'incidence sur la nationalité du conjoint ou des enfants de plus de 18 ans. Les enfants de moins de 18 ans qui vivent avec le parent naturalisé sont également considérés comme des citoyens afghans, mais ils peuvent refuser ce statut s'ils le souhaitent dans les 6 mois suivant leur majorité (art. 16 et 17).

La *Loi sur l'enregistrement des données relatives à la population* de 2014 (modifiée en 2017) exige que les naissances soient enregistrées dans les trois mois.⁴⁹ Les mariages doivent être enregistrés immédiatement. Les décès doivent être enregistrés dans les 30 jours. L'enregistrement est gratuit pour tous ces faits d'état civil.

Fait nouveau important, la loi exige que le Ministry of Public Health, ou ministère de la Santé publique, mette en œuvre des mesures pour que toutes les naissances dans les établissements de santé publics ou privés soient signalées aux bureaux compétents de l'enregistrement des données relatives à la population. Dans la pratique, cela a eu l'avantage de fournir une confirmation de la date et du lieu de naissance et de rendre l'enregistrement des naissances plus accessible; cela a également jumelé le processus d'enregistrement des naissances avec des renseignements sur les questions fondamentales de santé infantile, telles que la vaccination et l'importance de l'allaitement.⁵⁰ Toutefois, l'efficacité de cette évolution est compromise par le fait que près de la moitié des naissances ont lieu à domicile, notamment dans les régions rurales.⁵¹

Il incombe à la famille de communiquer avec le bureau de l'enregistrement des données relatives à la population pour s'assurer que les faits d'état civil tels que les naissances et les décès sont enregistrés.⁵² La personne qui demande l'enregistrement doit avoir une carte d'identité (*tazkera*). À l'heure actuelle, l'enregistrement des faits d'état civil se fait sur papier : les données biographiques sont enregistrées dans un système à trois livres. Un livre reste au niveau du district, un livre est envoyé au niveau provincial et le troisième livre est envoyé au bureau central à Kaboul. Ce processus n'est pas automatique, ni systématique, de sorte que les données, tant au niveau provincial qu'au bureau de Kaboul, sont incomplètes. Il est prévu que l'enregistrement des faits d'état civil passe à un système d'enregistrement électronique, mais au moment de la rédaction du présent document, la date cible pour achever le processus n'est pas connue.

Le *Code civil afghan* de 1977 et la *Loi chiite sur le statut personnel* de 2009 contiennent des règles détaillées sur l'établissement de l'ascendance parentale; l'accent est mis principalement sur les règles relatives à la paternité. En 2011, en réponse au dernier rapport de l'Afghanistan au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant s'est dit particulièrement préoccupé par l'absence d'enregistrement des naissances d'enfants nés hors mariage.⁵³ S'il n'existe aucun document attestant de la date de naissance, cette date peut

49 UNICEF. 2010. Status of Civil Registration and Vital Statistics in South Asia Countries, p. 19.

[unicef.org/rosa/reports/status-civil-registration-and-vital-statistics-south-asia-countries](https://www.unicef.org/rosa/reports/status-civil-registration-and-vital-statistics-south-asia-countries)

50 Voir Khaliqyar, S. 2017, 25 mai. Birth Registration: A Passport to the Future. UNICEF Afghanistan.

[unicef.org/afghanistan/stories/birth-registration-passport-future](https://www.unicef.org/afghanistan/stories/birth-registration-passport-future)

51 Central Statistics Organization. 2018. Afghanistan Living Conditions Survey 2016-17, p. 207.

reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-living-conditions-survey-2016-17 Cette enquête a révélé que 17 pour cent de toutes les naissances dans les régions urbaines ont lieu à la maison, par rapport à 56,3 pour cent dans les régions rurales et à 82,9 pour cent dans la communauté des Kuchis.

52 Par exemple, l'obligation de déclarer la naissance d'un enfant incombe aux parents ou au parent légitime de l'enfant (loi de 2014, art. 17). Le terme « parent » n'est pas défini de manière à exclure les femmes, mais cette exigence doit être lue en conjonction avec les lois coutumières et la charia.

53 Comité des droits de l'enfant. 2011. Observations finales: Afghanistan. CRC/C/AFG/CO/1, par. 34. tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/AFG/CO/1&Lang=fr

être fondée sur les déclarations des parents légitimes de l'enfant pour un enfant de moins de 7 ans ou déterminée d'une autre manière par les responsables de l'enregistrement.⁵⁴ Il existe également une procédure précise pour traiter des situations où l'identité des parents de l'enfant ne peut être confirmée.⁵⁵

Un certificat de naissance est délivré au moment de l'enregistrement. Récemment, après une intense campagne publique, le nom de la mère a été ajouté au certificat de naissance.⁵⁶ Le nom de la mère ne figure pas sur la *tazkera*, mais comme nous le verrons plus loin, cela est appelé à changer.

L'enregistrement des mariages et des décès serait faible. En réponse au dernier rapport de l'Afghanistan (en 2013), le Comité de la CEDDF s'est dit préoccupé par le « faible taux d'enregistrement des mariages et des divorces, ce qui empêche les femmes de revendiquer leurs droits juridiques »; le Comité a recommandé au gouvernement de mettre en œuvre des mesures pour faciliter « la procédure d'enregistrement des mariages et des divorces ».⁵⁷ L'absence de certificats de naissance entrave l'application de l'âge minimum pour le mariage,⁵⁸ et comme l'enregistrement des mariages est volontaire, les mariages d'enfants et les mariages forcés sont susceptibles de ne pas être enregistrés et détectés.⁵⁹ L'enregistrement des divorces est compliqué par le fait que les divorces peuvent être prononcés sans l'intervention d'un tribunal. En outre, les divorces sont révocables, sauf dans certaines circonstances, même lorsqu'ils sont prononcés par un tribunal.⁶⁰

L'enregistrement des décès en temps opportun n'est pas courant,⁶¹ et la loi n'exige pas un certificat de décès comme condition préalable à l'enterrement ou à la crémation.⁶² Les certificats de décès ne sont pas toujours exigés pour la succession, car d'autres formes de vérification peuvent suffire.⁶³

54 Loi de 2014, art. 26.

55 Ibid., art. 18.

56 Nowrouzi, M. 2020. « Where's My Name: Afghan Women Campaign for the Right to Reveal Their Names », dans BBC Afghan Service. [bbc.com/news/world-asia-53436335](https://www.bbc.com/news/world-asia-53436335)

57 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. 2013, 23 juillet. Observations finales concernant le rapport unique valant rapport initial et deuxième rapport périodique de l'Afghanistan. CEDAW/C/AFG/CO/1-2, par. 42. undocs.org/fr/CEDAW/C/AFG/CO/1-2

58 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2019 Country Reports on Human Rights Practices: Afghanistan, sect. 6.

59 Musawah for Equality in the Family. 2020. Thematic Report on Article 16, Muslim Family Law and Muslim Women's Rights in Afghanistan (rapport du comité de la CEDAW), p. 4. tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/AFG/INT_CEDAW_CSS_AFG_41112_E.docx

60 Voir *Afghan Civil Code* 1977, art. 135–ff et *Shiite Personal Status Law* 2009, art. 140–ff.

61 Travel.state.gov. s.d. Birth, Death, Burial Certificates. travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/Visa-Reciprocity-and-Civil-Documents-by-Country/Afghanistan.html

62 2015. Afghanistan Civil Registration and Vital Statistics Country Strategic Plan 2016 to 2020. p. 20. getinthepicture.org/resource/afghanistan-civil-registration-and-vital-statistics-country-strategic-plan-2016-2020

63 Norwegian Refugee Council. 2012. Access to Tazkera and Other Civil Documentation in Afghanistan, p. 21. nrc.no/globalassets/pdf/reports/af_civil-documentation-study_081116.pdf

Selon l'Enquête Démographique et de Santé menée en Afghanistan en 2015, on estime que 42,3 pour cent des enfants de moins de 5 ans ont été enregistrés à la naissance.⁶⁴ Selon, l'*Afghanistan Living Conditions Survey* de 2016-2017, ou enquête sur les conditions de vie en Afghanistan, les naissances de moins de 30 pour cent de tous les enfants de moins de 5 ans étaient enregistrées : 60,9 pour cent des enfants de moins de 5 ans dans les régions urbaines étaient enregistrés, par rapport à 22,4 pour cent dans les régions rurales et à 10,4 pour cent des enfants kuchi (nomades).⁶⁵ Selon la stratégie nationale en matière d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC), l'objectif est d'enregistrer 80 pour cent de toutes les naissances en temps opportun d'ici 2024.⁶⁶

Un facteur qui complique les efforts visant à mesurer avec précision la couverture des statistiques de l'état civil est l'absence de données de recensement depuis des décennies. En 1979, l'Afghanistan a tenté un recensement national avec l'aide de l'UNFPA. Cependant, en raison de la situation de plus en plus volatile relativement à la sécurité, il n'est pas encore totalement achevé. Des groupes rebelles ont tué certains recenseurs. Les questionnaires remplis auraient été détruits avant d'arriver à Kaboul, et la couverture dans les régions du centre et de l'est du pays était beaucoup plus faible que dans les provinces du nord et certaines provinces du sud où se trouvent les personnes les plus fidèles au régime en place.⁶⁷

Cartes d'identité

L'enregistrement des faits d'état civil et l'identification sont effectués dans la même institution, l'ACCRA, ce qui ouvre la voie à un système intégré de gestion de l'identité à l'avenir. L'inclusion de l'organisme statistique sous le même chapeau devrait renforcer le potentiel du système de gestion de l'identité en tant qu'outil d'amélioration de la gouvernance en Afghanistan.

L'investissement du gouvernement afghan dans la modernisation de la carte d'identité nationale a été difficile.⁶⁸ Dans la *Loi sur l'enregistrement des données relatives à la population* de 2014, la *tazkera* est décrite comme « un document officiel imprimé sur des cartes [en polycarbonate] et distribué comme preuve d'identité nationale aux citoyens du pays conformément aux dispositions de la présente loi » [traduction] (par. 3(3)). Il s'agit du principal document d'identification des Afghans pour prouver leur identité, leur résidence et leur citoyenneté. Les renseignements clés sont imprimés en pachtou, en dari et en anglais.

64 Central Statistics Organization, ministère de la Santé publique et ICF. 2017. Afghanistan Demographic and Health Survey 2015, p. 11.

dhsprogram.com/publications/publication-fr323-dhs-final-reports.cfm

65 Central Statistics Organization. Afghanistan Living Conditions Survey 2016-17, p. 207.

66 UNICEF. 2010. Status of Civil Registration and Vital Statistics in South Asia Countries, p. 19.

unicef.org/rosa/reports/status-civil-registration-and-vital-statistics-south-asia-countries

67 Encyclopedia Iranica. s.d. CENSUS ii. In Afghanistan.

iranicaonline.org/articles/census-ii#prettyPhoto

68 Sayed Salahuddin, S. et Constable, P. 2018, 10 mars. « New Afghan ID Cards, Aimed at Unifying the Country, Are Doing the Opposite », dans *Washington Post*. [washingtonpost.com/world/asia_pacific/new-afghan-id-cards-aimed-at-unifying-the-country-are-doing-the-opposite/2018/03/10/cab05128-1c9b-11e8-98f5-ceecfa8741b6_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/new-afghan-id-cards-aimed-at-unifying-the-country-are-doing-the-opposite/2018/03/10/cab05128-1c9b-11e8-98f5-ceecfa8741b6_story.html)

Contrairement à la plupart des pays qui exigent que les citoyens détiennent une carte d'identité nationale, la *tazkera* est délivrée immédiatement après l'enregistrement de la naissance plutôt qu'à l'âge plus courant de 16 ans ou 18 ans. Le tuteur ou le parent légitime d'un enfant a l'obligation d'obtenir une carte d'identité nationale pour l'enfant avant qu'il n'atteigne l'âge de 3 mois, l'identité étant fondée sur le certificat de naissance de l'enfant.⁶⁹ La carte d'identité d'un enfant doit être renouvelée lorsque l'enfant atteint l'âge de 7 ans et à nouveau à l'âge de 18 ans. Par ailleurs, la loi exige que la carte ne soit remplacée que si les traits du visage d'une personne changent au point que la photographie figurant dans la base de données et sur la carte ne correspond plus à l'apparence de la personne.⁷⁰

Une *tazkera* est délivrée une fois la procédure d'enregistrement de la naissance terminée. La famille doit revenir pour récupérer la carte, et ce ne sont pas toutes les familles qui le font. Les enfants doivent avoir la carte pour être inscrits à l'école : des preuves anecdotiques indiquent que les filles sont sous-enregistrées et que leur taux d'inscription dans le système éducatif est donc plus faible. Selon un rapport du conseil norvégien pour les réfugiés, « environ deux tiers des filles afghanes ne vont pas à l'école en raison d'attitudes discriminatoires où aucune importance n'est accordée à leur éducation ».⁷¹

La *tazkera* est en train de passer du support papier au support électronique.⁷² La *tazkera électronique*, qui contient des informations biométriques sur son détenteur, a été officiellement lancée en 2018.

Récemment, la question de savoir si la *tazkera* doit indiquer l'appartenance ethnique a fait l'objet d'un grand débat politique. La controverse découle d'attitudes différentes quant à l'importance du mot « Afghan », qui était historiquement utilisé de manière interchangeable avec « Pachtoune », le plus grand groupe ethnique d'Afghanistan. La *Constitution* de 2004 prévoit explicitement que « le mot Afghan s'applique à tout citoyen de l'Afghanistan » [traduction]. Certains craignent que cette indication sur la carte d'identité laisse entendre que le détenteur doit être Pachtoune pour être citoyen afghan, alors que d'autres ont compris qu'il s'agissait d'une déclaration de citoyenneté ethniquement neutre.⁷³ En 2017, la loi de 2014 a été modifiée afin que le recto de la *tazkera* indique désormais la nationalité et l'ethnie ainsi que la religion.

En 2018, on a estimé que 11,98 millions de personnes en Afghanistan étaient dépourvues de pièces d'identité.⁷⁴ Un rapport de 2019 indique que l'obligation légale d'obtenir une pièce

69 Le tuteur d'un enfant est défini comme le père, le grand-père ou un autre ascendant de l'enfant. Un parent légitime est une personne qui est liée par le sang ou par le mariage à la personne en question et qui est titulaire d'une carte d'identité nationale. Loi de 2014, art. 3.

70 Ibid., par. 9(4), p. 10.

71 Norwegian Refugee Council. 2018. Education in Emergencies: Children in Distress, p. 15. nrc.no/globalassets/pdf/reports/education-in-emergencies-children-in-distress/nrc-education_in_emergencies-report-full-screen.pdf

72 Entretien avec M. Bahadur Hellali, 24 août 2020.

73 Yawar Adili, A. et Bjelica, J. 2018, 22 février. The E-Tazkera Rift: Yet Another Political Crisis Looming? Afghanistan Analysts Network. afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-e-tazkera-rift-yet-another-political-crisis-looming

74 Banque mondiale. 2018. Global ID4D Database. Unregistered Population Data. datacatalog.worldbank.org/dataset/identification-development-global-dataset

d'identité n'est pas appliquée dans la pratique, même si l'impossibilité de produire la *tazkera* peut entraîner des inconvénients pratiques.⁷⁵

La loi électorale actuelle impose l'utilisation de la *tazkera* ou d'un autre document précisé par la Independent Election Commission, ou commission électorale indépendante, pour vérifier l'identité d'une personne afin qu'elle puisse s'inscrire sur la liste électorale.⁷⁶ L'une des raisons du déploiement de la *tazkera électronique* était de lutter contre la fraude électorale.⁷⁷

L'une des difficultés de la mise en œuvre réside dans le fait que les conventions d'appellation afghanes sont souples, de nombreuses personnes utilisant un *takhalus*, qui n'est pas un nom de famille mais plutôt un identifiant discrétionnaire (tel qu'une référence à une tribu, un ancêtre masculin, un lieu géographique ou un titre reflétant la profession ou les intérêts de la personne).⁷⁸ Le résultat est que bon nombre de citoyens possèdent de nombreux documents comportant des noms et des dates de naissance différents.

En 2017, l'Afghanistan présentait le plus grand écart entre les sexes de tous les pays en ce qui concerne la possession d'une carte d'identité : 94 pour cent des hommes avaient une carte d'identité, par rapport à 48 pour cent des femmes.⁷⁹ Selon le rapport *Les Femmes, l'Entreprise et le Droit* de la Banque mondiale, une femme mariée en Afghanistan ne peut pas demander une carte d'identité nationale de la même manière qu'un homme marié.⁸⁰ L'enjeu va au-delà de la difficulté d'accès; la même enquête a révélé que 70 pour cent des personnes sans carte d'identité (dont la majorité sont des femmes) ont déclaré ne pas en avoir, car elles n'en ont pas besoin.⁸¹ Cela semble être une manifestation du rôle limité des femmes dans la société afghane. Selon une étude électorale récente, les femmes sont moins susceptibles que les hommes

75 LANDINFO Country of Origin Information Centre. 2019. Afghanistan: Tazkera, Passports and Other ID Documents, p. 5. landinfo.no/wp-content/uploads/2019/08/Afghanistan-Tazkera-passports-and-other-ID-documents-22052019-final.pdf

76 *Election Law* de 2016 (tel que modifiée en 2019), art. 6. Voir, par exemple, Asia-Pacific International Foundation for Electoral Systems. 2019. Elections in Afghanistan 2019 Presidential Election: Frequently Asked Questions. ifes.org/sites/default/files/ifes_faqs_elections_in_afghanistan_2019_presidential_election_september_2019.pdf; Yawar Adili, A. 2017, 22 janvier. Afghanistan's Incomplete New Electoral Law: Changes and Controversies, p. 3. reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afghanistans-incomplete-new-electoral-law-changes-and-controversies.pdf

77 Bjelica, J. et van Bijlert, M. 2016, 25 janvier. The Troubled History of the E-tazkera (Part 1): Political Upheaval. Afghan Analysts Network. afghanistan-analysts.org/en/reports/rights-freedom/the-troubled-history-of-the-e-tazkera-part-1-political-upheaval

78 Ibid., note 5, citant Dupree, L. 1980. *Afghanistan*, 2^e éd., Princeton University Press. afghanistan-analysts.org/en/reports/rights-freedom/the-troubled-history-of-the-e-tazkera-part-2-technical-stumbling-blocks

79 Global Findex Database. 2017. id4d.worldbank.org/global-dataset. Le Comité de la CEFDF, en réponse au dernier rapport de l'Afghanistan, s'est déclaré « préoccupé par le nombre élevé de femmes qui n'ont pas de documents d'identité dans l'État partie, ce qui accroît les risques d'apatridie et limite l'exercice de leurs droits, notamment en ce qui concerne les droits fonciers et les droits de propriété, ainsi que l'accès à l'éducation, à des soins de santé et à des possibilités d'emploi ». Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. 2013, 23 juillet. Observations finales concernant le rapport unique valant rapport initial et deuxième rapport périodique de l'Afghanistan, par. 30-31, CEDAW/C/AFG/CO/1-2. undocs.org/fr/CEDAW/C/AFG/CO/1-2

80 Banque mondiale. s.d. Global ID Coverage, Barriers, and Use by the Numbers: Insights from the ID4D-Findex Survey, p. 2. id4d.worldbank.org/global-dataset

81 Ibid.

d'avoir une *tazkera* en raison de « traditions conservatrices » et parce que la carte d'identité n'est pas considérée comme un élément essentiel pour les femmes. L'étude a constaté que cela était particulièrement difficile pour les femmes de certains groupes ethniques.⁸²

En septembre 2020, le gouvernement a annoncé un plan visant à inscrire le nom de la mère en même temps que celui du père sur les cartes d'identité nationales. Il s'agirait d'une étape symbolique importante, car elle permettrait de reconnaître que la mère d'une personne fait partie de son identité. Même si beaucoup ont salué l'annonce de ce changement juridique à venir, beaucoup ont également craint qu'il ne décourage les habitants des régions rurales conservatrices de s'inscrire pour obtenir une carte d'identité nationale.⁸³

Une autre caractéristique intéressante du système d'identification afghan est la disposition spéciale de la loi concernant la délivrance de cartes d'identité aux Kuchis, les résidents nomades du pays qui se déplacent avec leur bétail. Les cartes d'identité doivent être délivrées aux Kuchis en fonction de leur lieu de résidence d'été ou d'hiver, après une vérification et une certification de l'identité de la personne par un parent titulaire d'une carte d'identité et après l'approbation par un représentant kuchi officiellement présenté par les autorités compétentes.⁸⁴ Dans la pratique, certaines autres populations nomades rencontrent des difficultés d'accès parce que leurs représentants ne sont pas officiellement enregistrés et ne sont donc pas autorisés à confirmer l'identité, ou parce qu'un manque général d'enregistrement des membres du groupe rend l'exigence de vérification par un parent documenté impossible dans la pratique.⁸⁵

Protection des données

Le concept de protection des données personnelles n'est pas très développé en Afghanistan. Bien que le pays dispose d'une loi sur l'accès à l'information depuis décembre 2014, aucune loi sur la protection des données n'est en vigueur. L'article 37 de la *Constitution* protège « la liberté et la confidentialité de la correspondance, ainsi que les communications des personnes contre toute intrusion » [traduction]. L'article 50 prévoit ce qui suit : « Les citoyens afghans ont le droit d'accéder aux renseignements des services de l'État conformément aux dispositions de la loi. Ce droit n'a pas de limite, sauf lorsqu'il porte atteinte aux droits d'autrui ainsi qu'à la sécurité publique. » [traduction]

82 International Foundation for Electoral Systems. 2019. Violence Against Women in Elections in Afghanistan: An IFES Assessment, p. 15.
ifes.org/sites/default/files/ifes_april_2019_vawe_in_afghanistan_assessment_final.pdf

83 Mashal, M. et Rahim, N. 2020, 2 septembre. « After Afghan Women Asked #WhereIsMyName, a Small Victory », dans *New York Times*. [nytimes.com/2020/09/02/world/asia/afghanistan-id-mothers-names.html](https://www.nytimes.com/2020/09/02/world/asia/afghanistan-id-mothers-names.html); BBC News. 2020, 18 septembre. « Afghan mothers' names to be included on children's ID cards ». [bbc.com/news/world-asia-54018913](https://www.bbc.com/news/world-asia-54018913)

84 *Law on Registration of Population Records* de 2014, art. 3, p. 24.

85 Kupperts, J. 2014. « Stateless in Afghanistan », dans *Forced Migration Review*, n° 46, p. 9.
fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/afghanistan.pdf. Voir également Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report. s.d. Universal Periodic Review: AFGHANISTAN, p. 7.
refworld.org/pdfid/51b81fa54.pdf

2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19

En août 2020, le ministre afghan de la Santé a déclaré que près d'un tiers de la population afghane, soit environ 12 millions de personnes, avait été infecté par le coronavirus : ce chiffre était fondé sur une enquête qui aurait été soutenue par l'Organisation mondiale de la Santé et l'Université Johns Hopkins.⁸⁶ Le nombre de décès liés à la COVID-19 est vraisemblablement largement sous-estimé, car la plupart des personnes décédées du virus n'ont probablement jamais cherché à se faire soigner. On a laissé entendre que certaines personnes évitent le traitement par crainte que leur décès causé par la COVID-19 ne les prive d'un enterrement islamique approprié.⁸⁷ Bien que certaines provinces aient mis en place des mesures de confinement pendant la crise de la COVID-19, aucun renseignement complet n'a pu être trouvé sur l'effet des mesures de confinement sur l'enregistrement des faits d'état civil.⁸⁸

En 1972, l'Afghanistan a créé l'Afghanistan National Disaster Management Authority, ou autorité nationale de gestion des catastrophes; le pays dispose également d'une National Disaster Management Commission, ou commission nationale de gestion des catastrophes. Tous les membres du Cabinet sont membres de cette commission, qui est dirigée par le président. Il n'est pas clair si la commission a joué un rôle dans la gestion de la réponse nationale à la pandémie.

Résumé du chapitre

L'Afghanistan est confronté à d'importants problèmes de développement et continue d'être en proie à des conflits internes; il est classé parmi les États les plus fragiles du monde. Toutefois, le pays semble être sur la bonne voie en ce qui concerne l'amélioration de l'enregistrement des faits d'état civil et l'identité juridique : il consolide la structure et la capacité de son autorité centrale d'enregistrement des faits d'état civil en fonction de la *Loi sur l'enregistrement des données relatives à la population* qui a été promulguée en 2014 et modifiée en 2017.

Dans une tendance observée dans la plupart des pays étudiés, l'Afghanistan s'oriente vers l'enregistrement des naissances dans les établissements de santé, même si l'effet de cette procédure sera atténué par le fait que de nombreuses naissances ont lieu à domicile.

Il existe des procédures légales pour certains cas où il manque des renseignements, comme l'absence d'une date de naissance vérifiable ou l'enregistrement des enfants de parents inconnus, mais il est difficile de déterminer dans quelle mesure elles sont accessibles dans la pratique.

86 Quilty, A. 2020, 12 août. « Afghanistan's Unseen COVID Crisis », dans *The Interpreter*.
[lowyinstitute.org/the-interpreter/afghanistan-s-unseen-covid-crisis](https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/afghanistan-s-unseen-covid-crisis)

87 Ibid.

88 En octobre 2020, la Banque mondiale a signalé que « l'économie se serait fortement contractée au cours du premier semestre 2020 en raison des effets de la crise de la COVID-19 » [traduction], ce qui pourrait aggraver davantage la capacité de réponse. [worldbank.org/en/country/afghanistan/overview](https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview)

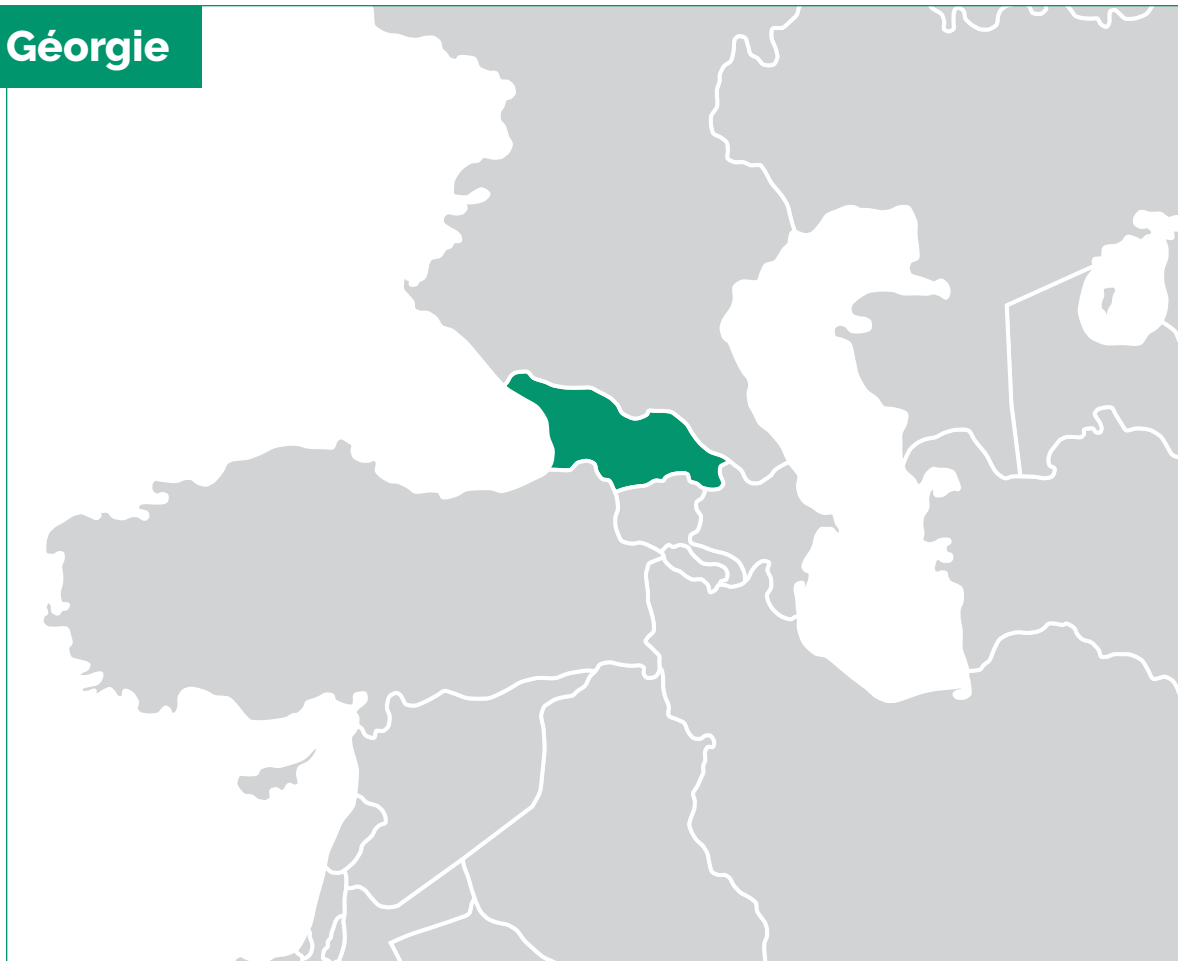
La carte d'identité nationale, qui passe du papier à l'électronique, est liée à l'enregistrement des naissances, mais ne se limite pas aux citoyens. Cependant, elle indique la citoyenneté ainsi que l'appartenance ethnique et la religion.

Une *tazkera* peut être délivrée directement après l'enregistrement de la naissance, et selon la loi, le tuteur ou le parent légitime d'un enfant a l'obligation d'obtenir une carte d'identité nationale pour l'enfant avant qu'il n'atteigne l'âge de 3 mois. On ne sait pas si cette obligation est appliquée strictement.

La filiation étant le principal critère de la citoyenneté, les relations familiales qui sont enregistrées dans les registres de l'état civil sont importantes. Les décisions récentes d'inscrire pour la première fois des renseignements sur les mères sur les certificats de naissance et sur la *tazkera* sont significatives, bien que de nombreux défis liés au sexe subsistent.

La protection des données n'a généralement pas été considérée comme un sujet de préoccupation majeur.

Géorgie



Contexte

La Géorgie se trouve à l'intersection de l'Europe et de l'Asie, au bord de la mer Noire. Il s'agit d'une ancienne république soviétique : avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan, elle fait partie de la région du Caucase du Sud. Avant et après l'effondrement de l'Union soviétique en 1991, la Géorgie a connu une série d'incidents et de luttes qui ont façonné le paysage politique de la région et qui sont pertinents pour le statut de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'identification aujourd'hui.

Tableau 4. Coup d'œil sur la Géorgie

Population	Environ 4 millions ⁸⁹
PIB par habitant	4 786 \$ US ⁹⁰
Classement dans le Rapport sur le développement humain 2019	70 sur 189 pays ⁹¹
Pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté national en 2018	20 pour cent ⁹²
Nombre de groupes ethniques	10 ⁹³
Langues officielles	Géorgien et abkhaze; le russe est également largement répandu

Tableau 5. Survol historique

1917	L'indépendance est obtenue après avoir fait partie de l'Empire russe pendant 116 ans.
1921	L'Armée rouge envahit le pays; la Géorgie est annexée à l'Union soviétique.
1991	L'Union soviétique s'effondre; la Géorgie fait sécession à la suite d'un référendum sur l'indépendance. Zviad Gamsakhurdia est élu premier président de la Géorgie indépendante, puis destitué lors d'un coup d'État sanglant qui débouche sur une guerre civile.
1995	La Géorgie adopte une nouvelle constitution, faisant du pays une république démocratique. Eduard Shevardnadze est élu président.
2000	Eduard Shevardnadze est réélu.
2003	Eduard Shevardnadze est évincé par une révolution pacifique déclenchée par des allégations de fraude électorale. ⁹⁴
2004	Mikhaïl Saakashvili est élu président.
2008	Mikhaïl Saakashvili est réélu.
Août 2008	Brève guerre russo-géorgienne.
2010	Le Parlement approuve les changements constitutionnels visant à réduire les pouvoirs du président et à élargir le rôle du premier ministre et du Parlement.
2012	Bidzina Ivanishvili, chef du parti Rêve géorgien, devient premier ministre.

89 Le dernier recensement national a eu lieu en 2014. Il ne comprend pas de renseignements sur la population des régions séparatistes. Voir National Statistics Office of Georgia (Geostat). 2016. 2014 General Population Census Main Results. census.ge/files/results/Census_release_ENG.pdf

90 Banque mondiale. s.d. The World Bank in Georgia: Overview. worldbank.org/en/country/georgia/overview

91 PNUD. 2019. Rapport sur le développement humain 2019, p. 339. hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_fr.pdf

92 Banque asiatique de développement. s.d. Poverty Data: Georgia. adb.org/countries/georgia/poverty#:~:text=Poverty%20Data%3A%20Georgia,day%20in%202019%20is%203.6%25

93 National Statistics Office of Georgia. 2014 General Population Census Main Results.

94 Kandelaki, G. 2006. Georgia's Rose Revolution: A Participant's Perspective. United States Institute of Peace Special Report 167. usip.org/sites/default/files/sr167.pdf

Malgré les récents bouleversements, le gouvernement a fait des efforts pour lutter contre la corruption et renforcer les institutions dans le cadre de ses politiques de développement économique et de réduction de la pauvreté.⁹⁵ La Banque mondiale a récemment décrit la Géorgie comme ayant « un consensus sur les priorités nationales, notamment la participation à l'intégration euroatlantique, un gouvernement plus efficace, une croissance plus forte et un État-providence qui fonctionne mieux »⁹⁶ [traduction].

La Géorgie a fait des progrès constants dans l'amélioration des cadres juridiques et réglementaires, y compris en procédant à de nombreuses réformes des lois relatives à la citoyenneté et à l'identité. Le pays affiche une tendance positive à long terme en ce qui concerne le niveau de fragilité de la gouvernance.⁹⁷

Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique

La Géorgie est un pays de droit civil. La *Constitution* prévoit deux catégories de lois :

- Les lois issues du droit commun, qui nécessitent le soutien d'une majorité de députés présents lors de leur examen (au moins un tiers du nombre total de députés);
- Les lois organiques, qui nécessitent le soutien de la majorité du nombre total de députés (par. 45(2)).

Le tableau 6 énumère les lois relatives à la citoyenneté et à l'enregistrement des faits d'état civil en Géorgie.

95 OCDE. 2016. Anti-corruption Reforms in Georgia.
oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf

96 Banque mondiale. The World Bank in Georgia: Overview.

97 Taft, P. 2019. The Caucasus Give Cause for Cautious Optimism. Fragile States Index.
fragilestatesindex.org/2019/04/06/the-caucasus-give-cause-for-cautious-optimism

Tableau 6. Cadre juridique de la Géorgie pour l'établissement de l'identité juridique

Loi	Date d'approbation ou modification la plus récente	Commentaires
<i>Constitution de la Géorgie</i>	2018	Constitution initiale adoptée en 1995
<i>Loi organique géorgienne sur la citoyenneté géorgienne</i>	2014	
<i>Loi géorgienne sur la protection internationale</i>	2016	Loi clé sur les réfugiés
<i>Loi géorgienne sur les faits d'état civil</i>	2018	Depuis 2011 La version anglaise la plus récente de cette loi disponible au moment de la rédaction ne contient que les modifications apportées jusqu'au 5 juillet 2018 et omet donc les modifications datant du 22 décembre 2018, du 22 février 2019 et du 15 juillet 2020.
<i>Code civil géorgien</i>	2020	Adopté en 1997
<i>Loi géorgienne sur le statut juridique des étrangers et des apatrides</i>	2020	Adoptée en 2014
<i>Loi géorgienne sur les procédures d'enregistrement des citoyens de la Géorgie et des étrangers résidant en Géorgie, pour la délivrance des cartes d'identité (de résidence) et des passeports à un citoyen de la Géorgie, loi géorgienne n° 181 du 24 juin 2004</i>	2017 (les dernières modifications sont reflétées dans la version en ligne)	Adoptée en 2004

Constitution

La *Constitution*, adoptée en 1995, a été modifiée à de nombreuses reprises, la dernière fois étant en 2018.⁹⁸ Elle désigne la Géorgie comme « un État indépendant, unifié et indivisible » qui comprend l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud et souligne « l'intégrité territoriale » du pays et « l'inviolabilité de la frontière de l'État » [traduction] (art. 1).

La *Constitution* prévoit que toutes les personnes sont égales devant la loi. Elle interdit toute discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'origine, l'ethnie, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'appartenance sociale et le lieu de résidence. Elle promet à toutes les personnes, indépendamment de leur appartenance ethnique et religieuse ou de leur langue, le droit de conserver et de développer leur culture sans discrimination. Elle prévoit également que l'État doit « assurer l'égalité des droits et des chances des hommes et des femmes » et

⁹⁸ La *Constitution* est disponible en anglais sur le site Web du Parlement géorgien, parliament.ge/en/ajax/downloadFile/131642/constitution-of-georgia.pdf, et sur le site Web de Constitute, constituteproject.org/constitution/Georgia_2018.pdf?lang=en.

« prendre des mesures spéciales pour assurer l'égalité essentielle des hommes et des femmes et éliminer les inégalités » [traduction] (art. 11).⁹⁹

La *Constitution* reconnaît le statut spécial de l'Église orthodoxe autocéphale apostolique de Géorgie, mais promet également la liberté de croyance et de religion. Elle établit explicitement que l'Église en question est indépendante de l'État, mais prévoit que les relations entre l'État et l'Église « sont déterminées par un accord constitutionnel » [traduction] (art. 8 et 16).

Identité juridique en Géorgie

La *Constitution* définit un certain nombre de questions qui relèvent de la responsabilité exclusive des plus hautes autorités de l'État géorgien, notamment « la citoyenneté géorgienne, la migration, l'entrée dans le pays et la sortie du pays, ainsi que le séjour temporaire ou permanent des étrangers et des apatrides en Géorgie » [traduction] (al. 7(1)a)). Elle contient également les dispositions suivantes sur la citoyenneté, les étrangers, les apatrides et les chercheurs d'asile :

Article 32 – Citoyenneté de la Géorgie

1. La Géorgie protège ses citoyens, quel que soit l'endroit où qu'ils se trouvent.
2. La citoyenneté de la Géorgie s'acquiert par la naissance ou la naturalisation. Les procédures d'acquisition et de révocation de la citoyenneté géorgienne, les conditions et procédures d'octroi de la citoyenneté géorgienne à un citoyen étranger et les conditions de détention de la citoyenneté d'un autre État par un citoyen géorgien sont déterminées par la loi organique.
3. La révocation de la citoyenneté est inadmissible.
4. L'expulsion d'un citoyen géorgien hors de Géorgie est inadmissible.
5. Le transfert d'un citoyen géorgien vers un État étranger est inadmissible, sauf dans les cas prévus par un traité international. La décision de transférer un citoyen peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal.

Fait intéressant, l'article 33 de la *Constitution* reconnaît les droits des étrangers et des apatrides :

1. Les citoyens d'autres États et les apatrides vivant en Géorgie ont les mêmes droits et obligations que ceux des citoyens géorgiens, sauf dans les cas prévus par la *Constitution* et la loi.
2. L'État a le droit d'imposer des restrictions aux activités politiques des citoyens d'autres États et des apatrides.

⁹⁹ Ce point de la *Constitution* est soutenu par la *Law of Georgia on the Elimination of All Forms of Discrimination* de 2014, qui vise à « éliminer toute forme de discrimination et à garantir l'égalité des droits de toutes les personnes physiques et morales en vertu de la législation géorgienne, indépendamment de la race, de la couleur de peau, de la langue, du sexe, de l'âge, de la citoyenneté, de l'origine, du lieu de naissance ou de résidence, du statut de propriété ou social, de la religion ou des convictions, de l'origine nationale, ethnique ou sociale, de la profession, de l'état matrimonial, de la santé, du handicap, de l'orientation sexuelle, de l'identité et de l'expression de genre, des opinions politiques ou autres, ou d'autres caractéristiques » [traduction] (art. 1).

3. La Géorgie accorde l'asile aux citoyens d'autres États et aux apatrides dans le respect des normes universellement reconnues du droit international, conformément aux procédures établies par la loi.
4. L'expulsion ou l'extradition de personnes de Géorgie en violation des principes et des normes universellement reconnus du droit international est inadmissible.

Critères relatifs à la citoyenneté

Tous les citoyens de Géorgie sont égaux devant la loi,¹⁰⁰ quelle que soit la façon dont la citoyenneté a été acquise.

Selon la *Loi organique sur la citoyenneté géorgienne de la Géorgie*, la citoyenneté géorgienne peut être acquise « par la naissance » et « par la naturalisation » [traduction].

Citoyenneté par la naissance : La citoyenneté par la naissance peut être acquise de quatre manières :

- a) Naissance dont au moins un parent est citoyen géorgien (sans distinction de sexe);
- b) Naissance en Géorgie par une mère porteuse, si l'enfant n'est pas reconnu comme citoyen du pays de citoyenneté de l'un ou l'autre des parents;
- c) Naissance en Géorgie de parents qui sont tous deux apatrides;
- d) Naissance en Géorgie d'un parent apatride dont l'autre parent est inconnu (art. 10).

Un enfant dont les parents sont tous deux inconnus « est considéré comme un citoyen géorgien, à moins de preuve contraire » [traduction] (art. 11).

Citoyenneté par la naturalisation : La citoyenneté par la naturalisation peut être acquise de quatre manières. Elle peut être refusée pour divers motifs de l'État et de la sécurité publique (art. 16) et nécessite la renonciation à la citoyenneté d'un pays étranger, sauf si la demande est fondée sur une citoyenneté d'exception (art. 15).

- a) *Procédure régulière :* Elle requiert une résidence régulière en Géorgie pendant dix années consécutives, jusqu'à la date de la demande de citoyenneté géorgienne. Le candidat doit également démontrer qu'il connaît la langue officielle de la Géorgie, l'histoire de la Géorgie et les principes de base du droit géorgien, et qu'il a un lien financier avec le pays sous la forme d'un emploi ou d'un bien immobilier, qu'il mène des affaires en Géorgie ou qu'il détient une participation ou des actions dans une entreprise géorgienne. Dans certaines circonstances, les enfants ont également le droit d'obtenir la citoyenneté géorgienne au moyen de la procédure régulière; cela s'applique à un mineur qui n'a pas acquis la citoyenneté par la naissance, mais qui est né d'un citoyen géorgien, à un mineur adopté par un citoyen géorgien et à un mineur né en Géorgie qui est apatride ou qui a le statut de réfugié et qui vit en Géorgie depuis cinq ans (les mineurs de cette dernière catégorie étant exemptés de la vérification habituelle de l'absence d'objections de l'État ou de la sécurité publique) (art. 12).

100 *Organic Law on Georgian Citizenship*, par. 3(2) et 4(1). Les articles cités dans le texte de cette section sur la citoyenneté font référence aux dispositions de cette loi.

- b) *Procédure simplifiée* : Elle s'applique au conjoint d'un citoyen géorgien qui a résidé légalement et sans interruption en Géorgie pendant les cinq années précédant la date de la demande de citoyenneté. Le demandeur doit connaître la langue officielle de la Géorgie, l'histoire de la Géorgie et les principes fondamentaux du droit géorgien (comme dans le cas de la procédure régulière), sauf si la personne en question est rapatriée en Géorgie (art. 14).
- c) *À titre exceptionnel* : Le président de la Géorgie peut accorder la citoyenneté géorgienne à un citoyen d'un autre pays qui a apporté une contribution d'un mérite exceptionnel à la Géorgie, ou selon les « intérêts de l'État » (ceux-ci s'appliquent dans des circonstances liées à l'investissement; au succès dans les domaines du sport, de la science ou de l'art); ou lorsqu'un citoyen étranger considère la Géorgie comme sa patrie, mais il réside dans un territoire géorgien occupé, est déplacé à l'intérieur du territoire, ou « a émigré à différentes époques pour des opinions politiques ou en raison de conditions sociales et économiques difficiles » [traduction] (ou est un descendant direct sur cinq générations d'une personne dans l'une de ces circonstances) (art. 17).
- d) *Par voie de rétablissement* : Cette disposition s'applique à une personne dont la citoyenneté a été révoquée illégalement, ou par renonciation, ou en raison du choix de ses parents. Sauf dans les cas où la citoyenneté géorgienne a été illégalement révoquée, une personne demandant la citoyenneté par rétablissement doit connaître la langue officielle de la Géorgie (art. 18).

Protection et citoyenneté pour les réfugiés : La loi clé sur les réfugiés est la *Loi géorgienne sur la protection internationale* de 2016. Elle prévoit trois catégories de protection internationale : le statut de réfugié, le statut pour des raisons humanitaires et la protection temporaire.¹⁰¹

Le statut pour des raisons humanitaires s'applique lorsqu'une personne ne remplit pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié, mais qu'elle sera néanmoins confrontée à une menace grave de préjudices si elle retourne dans son pays d'origine.¹⁰² La protection temporaire s'applique à l'arrivée massive de personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine en raison de violences, d'agressions, de conflits armés internationaux ou internes ou de violations massives des droits de la personne.¹⁰³ Le statut pour des raisons humanitaires

¹⁰¹ *Law of Georgia on International Protection*, art. 14.

¹⁰² *Ibid.*, art. 18.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 21. Le Georgian Ministry of Refugees and Accommodation, ou ministère géorgien des Réfugiés et du Logement, indique que cette procédure de groupe a été adoptée pour faire face à l'afflux massif de personnes après la guerre de 1999 dans la République tchétchène de la Fédération de Russie, lorsque « la nécessité de fournir une assistance était extrêmement urgente et qu'il était devenu impossible, pour des raisons purement pratiques, de procéder à une détermination cas par cas de la qualité de réfugié. L'État s'est donc penché sur ce que l'on appelle la « détermination collective » de la qualité de réfugié, en vertu de laquelle chaque membre du groupe est considéré comme un réfugié présumé. En 1999, la Géorgie a accordé le statut « présumé être réfugié » à quelque 7 000 personnes. Ils se sont installés dans la vallée de Pankissi près de leurs parents ethniques, le peuple Kist. » [traduction] Ministry of Refugees and Accommodation. 2020. Refugee Issues – General Information. mra.gov.ge/eng/static/705

et la protection temporaire durent tous deux un an et peuvent être prolongés. (La protection temporaire laisse aux personnes en question le temps de demander le statut de réfugié, le cas échéant).¹⁰⁴

La loi énonce explicitement qu'une personne ayant le statut de réfugié ou le statut pour des raisons humanitaires en Géorgie peut demander la citoyenneté par la naturalisation de la même manière que toute autre personne.¹⁰⁵ Avant même la promulgation de cette loi, le HCNUR a signalé en 2011 que pratiquement tous les réfugiés ayant opté pour l'intégration locale étaient devenus des citoyens naturalisés géorgiens.¹⁰⁶

Cependant, plus récemment, selon le rapport de 2019 sur les droits de la personne publié par le Département d'État américain, 22 pour cent des 699 réfugiés tchéchènes de Pankissi qui ont demandé la citoyenneté par la naturalisation n'ont pas réussi à l'obtenir; certains ont été rejetés, car ils n'ont pas réussi les tests de langue et d'histoire requis et d'autres pour des raisons de sécurité nationale.¹⁰⁷ Ce rapport fait également état de préoccupations concernant la mise en œuvre de la loi sur la citoyenneté à l'égard des réfugiés, citant un rapport du HCNUR selon lequel les demandes de citoyenneté des réfugiés de Syrie, d'Érythrée, d'Afghanistan, d'Irak, d'Iran et du Yémen sont « automatiquement rejetées pour des raisons de sécurité nationale, sans examen approfondi au cas par cas de la menace que représentent les demandeurs individuels » [traduction]. Il révèle que ces demandeurs de citoyenneté rejetés étaient rarement expulsés ou détenus, ce qui laisse entendre qu'ils ne représentaient pas une menace importante pour la sécurité.¹⁰⁸ Pourtant, le même rapport indique que le Public Defender's Office, ou bureau du défenseur public, a signalé en juillet 2019 qu'il n'a pas trouvé « de violations des droits des ressortissants étrangers dans le refus du gouvernement d'accorder la citoyenneté, l'asile ou le statut de réfugié, ou les permis de résidence pour des raisons de sécurité nationale après avoir examiné les considérations confidentielles du gouvernement dans certains cas ». ¹⁰⁹

Citoyenneté pour les apatrides : En 2011, le HCNUR a indiqué que les améliorations apportées à la loi géorgienne sur la citoyenneté pour la rendre conforme à la Convention relative au statut des apatrides de 1954, associées à un renforcement de la sensibilisation et des conseils juridiques aux apatrides, avaient permis de réduire le nombre d'apatrides enregistrés dans le pays de 2 000 à moins de 1 600.¹¹⁰

104 Les questions relatives aux réfugiés étaient auparavant gérées par le Ministry of Internally Displaced Persons, ou ministère des Personnes déplacées à l'intérieur des territoires occupés, des Réfugiés et du Logement, mais ce portefeuille a été transféré au Ministry of Internal Affairs, ou ministère de l'Intérieur en 2018. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2019 Country Reports on Human Rights Practices: Georgia, sect. f.

105 *Law of Georgia on International Protection*, par. 58(h).

106 UNHCR. 2011. Géorgie. [unhcr.org/fr/500e9f96b.pdf](https://www.unhcr.org/fr/500e9f96b.pdf). Cette source indique que 230 personnes ont opté pour l'intégration locale, mais elle ne fait état d'aucun autre détail sur leur processus de naturalisation.

107 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2019 Country Reports on Human Rights Practices: Georgia, sect. 2.f.

108 Ibid.

109 Ibid.

110 UNHCR. 2011. Géorgie. Selon le HCNUR, « [d]es réunions individuelles ont été organisées et des conseils ont été prodigués par téléphone pour 800 apatrides, dont 337 ont été naturalisés en Géorgie ou ont obtenu la nationalité d'un autre pays ».

Selon le HCNUR, les modifications apportées en 2016 à la loi sur la citoyenneté, qui permettent aux autorités locales de prouver la présence physique d'une personne en Géorgie selon des témoignages de parents, d'amis et d'autres témoins, ont rendu la citoyenneté par la naturalisation plus accessible aux apatrides qui ne disposent pas de documents tels que des certificats de naissance¹¹¹. Cette approche est un exemple de l'attention portée au problème de la documentation manquante qui est particulièrement pertinent dans les situations post-conflit.

Preuve de la citoyenneté : La loi sur les cartes d'identité prévoit explicitement qu'une carte d'identité suffit à certifier la citoyenneté géorgienne de son titulaire¹¹². Lorsqu'une personne est trop jeune pour avoir une carte d'identité, la citoyenneté peut être prouvée par un certificat de naissance original.¹¹³ Il est également possible d'utiliser les passeports comme preuve de citoyenneté, tant en Géorgie qu'à l'étranger.¹¹⁴

Efforts de modernisation du registre de l'état civil

Bien que l'enregistrement des faits d'état civil en Géorgie (par l'Union soviétique) n'ait officiellement commencé qu'en 1921, les *Central Historical Archive* de ce pays, ou archives historiques centrales, ont conservé des dossiers sur les naissances, les décès et les mariages survenus entre 1819 et 1921.¹¹⁵ Une fois que l'Union soviétique a absorbé la Géorgie, l'enregistrement de sa population et ses faits d'état civil sont tombés sous l'égide soviétique. Seule une quantité limitée de données sur la population recueillies par l'Union soviétique a été rendue publique; la plupart des données collectées n'étaient utilisées qu'en interne par le gouvernement ou d'autres fonctionnaires autorisés.¹¹⁶

Après l'effondrement de l'Union soviétique, le système d'enregistrement des faits d'état civil en place en Géorgie s'est également détérioré. Des années 1990 jusqu'à 2003, l'enregistrement des faits d'état civil devait être initié par la demande d'un membre de la famille au ministère de la Justice. Les renseignements relatifs à l'enregistrement provenant des bureaux territoriaux étaient traités par le State Department of Statistics, ou ministère des statistiques de l'État, puis renvoyés aux bureaux territoriaux (figure 3). Les taxes dissuadaient les citoyens d'enregistrer les faits d'état civil.¹¹⁷

111 Cherednichenko, V. et Kajaia, N. 2018, 12 février. Citizenship Opens New World for Stateless Man from Georgia. UNHCR. [unhcr.org/en-us/news/stories/2018/2/5a7083274/citizenship-opens-new-world-stateless-man-georgia.html](https://www.unhcr.org/en-us/news/stories/2018/2/5a7083274/citizenship-opens-new-world-stateless-man-georgia.html)

112 Loi n° 181, par. 12(1).

113 Voir, par exemple, Public Service Development Agency. s.d. Passport of Citizen of Georgia. sda.gov.ge/?page_id=7417&lang=en

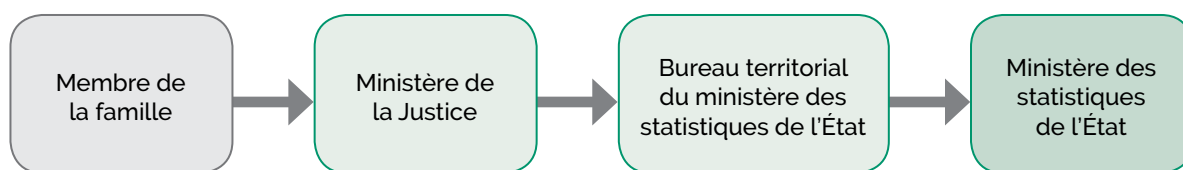
114 Loi n° 181, par. 211(1).

115 National Statistics Office of Georgia. 2019. Vital Statistics 2018, p. 9. geostat.ge/media/26803/2019.09.25---VS-Report-%28eng%29.pdf

116 Anderson, B.A., et al. 1994. « Developments and Prospects for Population Statistics in Countries of the Former Soviet Union », dans *Population Index*, 60(1), 4-20. [jstor.org/stable/pdf/3645322.pdf](https://www.jstor.org/stable/pdf/3645322.pdf): « Beaucoup de personnes pensent encore que, puisque l'Union soviétique était une économie à planification centrale, il y avait un contrôle complet et efficace de la population, et que la taille de la population et le nombre d'événements démographiques, tels que les naissances et les décès, étaient complètement enregistrés. Un ensemble substantiel de recherches soviétiques et occidentales montre que cela n'est pas vrai. » [traduction] (p. 7).

117 National Statistics Office of Georgia. Vital Statistics 2018, p. 9-10.

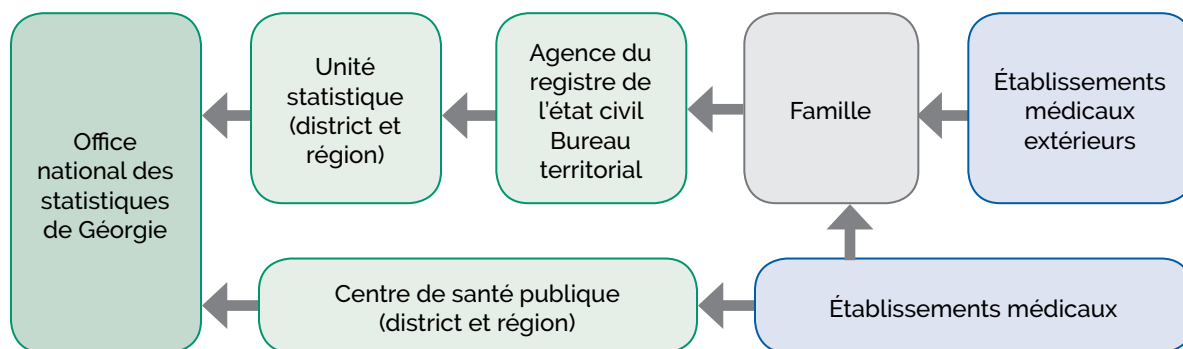
Figure 3. Processus d'enregistrement des faits d'état civil avant 2003



Source : Office national des statistiques de Géorgie (2018).

Un décret présidentiel de 2003 a établi un nouveau système exigeant que les établissements médicaux fournissent des renseignements sur les naissances et les décès directement au ministère des statistiques de l'État pour compléter les faits d'état civil déclarés par les membres de la famille (figure 4). Le ministère des statistiques de l'État a fait correspondre et regroupé les données des deux sources, puis a produit des statistiques finales sur l'enregistrement des faits d'état civil.

Figure 4. Système géorgien d'enregistrement des faits d'état civil de 2003 à 2008

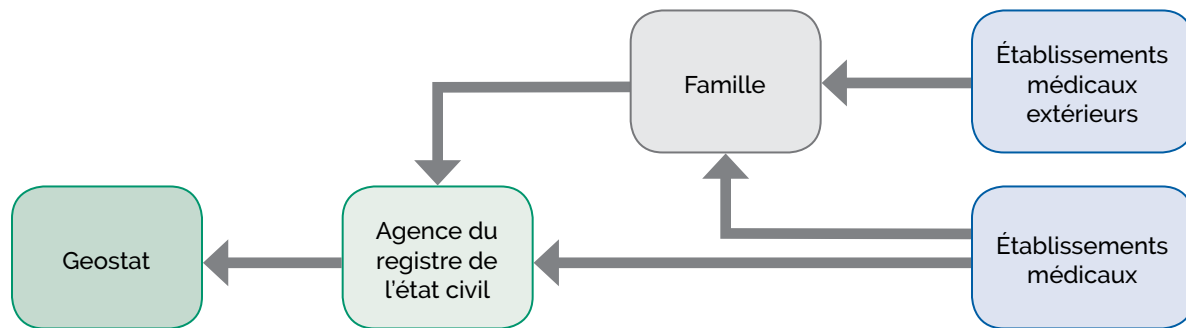


Source : Office national des statistiques de Géorgie (2018).

Dans la réforme suivante, les établissements médicaux avaient l'obligation d'enregistrer les naissances et les décès auprès de la Civil Registry Agency, ou agence du registre de l'état civil, créé en 2004, et non plus auprès du ministère des statistiques de l'État : les membres de la famille ne devaient maintenant qu'enregistrer les naissances et les décès survenus en dehors d'un établissement médical. L'objectif était « d'offrir au public un accès simple et unique à l'enregistrement des faits d'état civil, aux documents d'identité et aux passeports et de permettre l'échange réglementé et sûr de renseignements de nature délicate entre les établissements de l'État, conformément aux lois et aux procédures prescrites » [traduction].¹¹⁸

118 Programme des Nations Unies pour le développement. 2010. Assessment of Development Results: Georgia, p. 32. oecd.org/countries/georgia/47861316.pdf

Figure 5. Système d'enregistrement géorgien de 2009 à 2010



Source : Office national des statistiques de Géorgie (2018).

En 2011, les certificats médicaux sur papier que les établissements médicaux remplissaient ont été remplacés par des certificats électroniques. Ceux-ci étaient automatiquement transmis à l'autorité responsable de l'enregistrement des faits d'état civil, qui fait désormais partie de la Public Service Development Agency (PSDA), ou agence du développement du service public, sous l'égide du ministère de la Justice.¹¹⁹

Une modification de 2012 apportée à la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil a reconnu les documents délivrés par des « organismes illégaux » dans les territoires occupés de Géorgie pour l'enregistrement des naissances et des décès. Cette modification a également permis l'utilisation des documents de mariage et de divorce délivrés dans les territoires occupés pour obtenir des données relatives aux parents et d'autres faits ayant une importance juridique aux fins de l'enregistrement des naissances. Ces concessions ont représenté des avancées importantes pour répondre aux besoins de l'enregistrement des faits d'état civil dans une situation post-conflit.¹²⁰

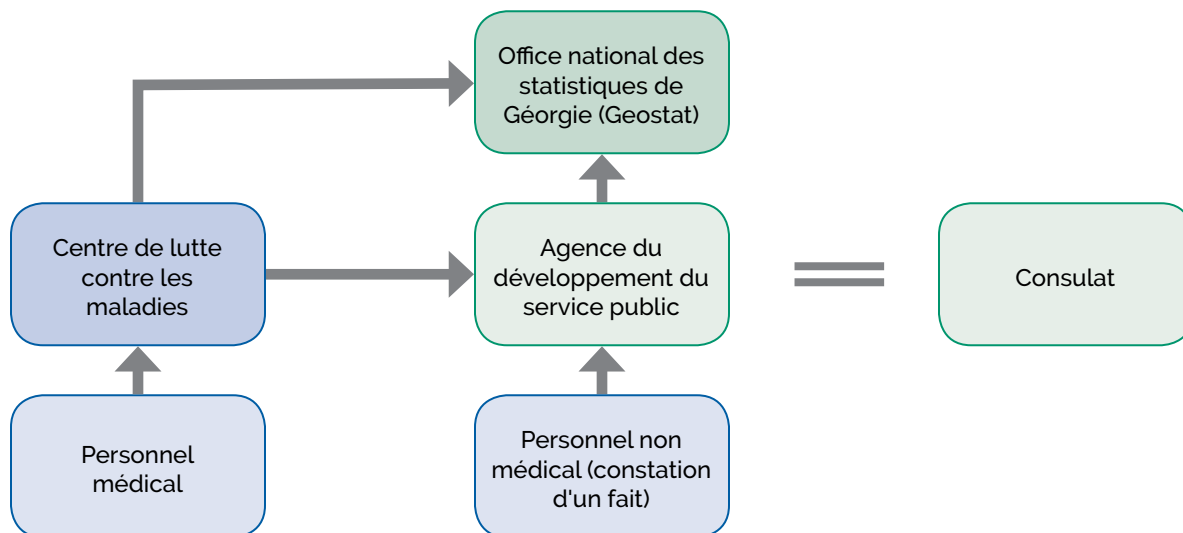
D'autres changements, introduits en 2017, visaient à améliorer la qualité de l'enregistrement des faits d'état civil. Le National Center for Disease Control and Public Health, ou centre national de lutte contre les maladies et de la santé publique, a assumé de nouvelles responsabilités pour confirmer les faits dans les certificats médicaux de naissance et de décès (figure 6).¹²¹

119 National Statistics Office of Georgia. Vital Statistics 2018, p. 11.

120 Pacte international relatif aux droits civils et politiques. 2020, 28 avril. Cinquième rapport périodique soumis par la Géorgie en application de l'article 40 du Pacte, attendu en 2019. CCPR//C/GEO/5, point 290. tbiinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGEO%2f5&Lang=fr. Cette démarche semble s'inscrire dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement géorgien pour faire « tout son possible pour améliorer la situation humanitaire et socioéconomique de la population habitant les régions occupées et les territoires limitrophes ». Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme : Georgia (version préliminaire). 2020, 20 décembre. A/HRC/WG.6/37/GEO/1. par. 29.

121 National Statistics Office of Georgia. Vital Statistics 2018, p. 11-12.

Figure 6. Système d'enregistrement actuel en Géorgie



Source : Office national des statistiques de Géorgie (2018).

La PSDA a mis en place des centres communautaires locaux où les habitants peuvent accéder à plus de 200 services proposés par des organisations publiques et privées dans leur village, y compris l'enregistrement des faits d'état civil. Le gouvernement indique que 74 centres communautaires étaient opérationnels dans tout le pays en décembre 2019, y compris dans les régions où vivent des minorités nationales et ethniques.¹²² Ces centres novateurs ont évolué à partir de salles de service public conçues pour regrouper divers guichets uniques gouvernementaux en un seul endroit, les approches améliorées de l'enregistrement des faits d'état civil servant de modèle pour d'autres services gouvernementaux. Selon un rapport de 2017-2018, le temps d'attente moyen pour une transaction dans ces centres est de 3 à 4 minutes, et la prestation de services dure en moyenne 7 minutes supplémentaires. Les services sont divisés en trois : les services « rapides », « longs » et le libre-service. Par exemple, l'obtention d'une carte d'identité ou d'un certificat de naissance ou de mariage fait partie de la catégorie « rapide » et peut être effectuée en moins de 2 minutes. Parmi les innovations de ces dernières années, il y a le service à l'auto, les cafés sur place, les aires spéciales pour les étrangers, une trousse pour nouveau-né destiné à tous les parents de nouveau-nés à faibles revenus, ainsi que des services sociaux et agricoles.¹²³

L'agence du registre de l'état civil aurait également mis en place un programme spécial pour les services à distance, y compris des interprètes en langue des signes pour les personnes

122 Cinquième rapport périodique soumis par la Géorgie en application de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Reçu le 14 février 2020 par le Comité des droits de l'homme, CCPR/C/GEO/5, 28 avril 2020, par. 292 et 293. undocs.org/fr/CCPR/C/GEO/5. Voir également United Nations Universal Periodic Review Mid Term Report Georgia. 2019. Recommandation 117.87. lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session23/GE/UPR2ndCycle_midterm.pdf

123 Ma-Dupont, V. 2017/2018. « Géorgie : Les « Public Service Halls » ou l'innovation au service du citoyen », dans *Note réactive*, p. 99.

malentendantes, à des heures précises, pour aider les personnes à obtenir des certificats de naissance, de mariage, de divorce, de paternité et de changement de nom.¹²⁴

Le site Web de l'agence indique qu'elle fournit également un registre électronique des demandes qui permet aux demandeurs de suivre leur demande et de connaître la décision finale.¹²⁵

Selon Geostat, l'office national des statistiques du pays, le nouveau système électronique a pratiquement éliminé les problèmes antérieurs d'enregistrement tardif des naissances en Géorgie. En 2018, 93,6 pour cent des nouveau-nés auraient été enregistrés le mois même de leur naissance.¹²⁶ Il incombe aux établissements médicaux et aux parents (lorsque la naissance a lieu en dehors d'un établissement médical) d'enregistrer les naissances; des amendes sont prévues en cas de non-respect. Géostat énumère également les avantages sociaux suivants, qui reposent sur l'enregistrement des faits d'état civil, comme contribuant au niveau élevé d'enregistrement des naissances :

- Un programme de soins de santé universels qui couvre les frais de grossesse et d'accouchement dans les établissements médicaux;
- Un programme d'aide sociale qui fournit une allocation de subsistance;
- Des incitatifs pécuniaires aux familles de nouveau-nés dans les régions où l'accroissement démographique naturel est faible¹²⁷.

Le fait que la Géorgie offre la possibilité de séparer l'enregistrement des naissances et la recherche de paternité peut également être utile; un père peut être identifié au moment de l'enregistrement d'une naissance ou à un stade ultérieur.¹²⁸

De même, l'efficacité accrue du système d'enregistrement électronique a permis d'améliorer la couverture de l'enregistrement des décès. En 2018, 91,4 pour cent des décès auraient été enregistrés le mois où ils sont survenus.¹²⁹ Un autre facteur est qu'il est difficile d'obtenir

124 Public Service Development Agency Service Labs. s.d. Follow-up Project on PSDA's 'Distance Services' for Persons with Disabilities. servicelab.sda.gov.ge/en/reforms/eng-case-study-follow-up-project-on-psdas-distance-services-for-persons-with-disabilities

125 Public Service Development Agency Service. s.d. Electronic Register of Applications. services.sda.gov.ge/index#/extApp/questionsAndAnswers

126 National Statistics Office of Georgia. Vital Statistics 2018, p. 21. Ce rapport ne fournit aucun renseignement sur les catégories de naissances qui ont tendance à être enregistrées tardivement ou à ne pas être enregistrées.

127 Ibid., p. 15; UNICEF. 2016. Social Assistance Description and Recommendations 2014-2016: Analysis of Social Benefits/Assistance Provided to the Population of Georgia by Central and Municipal Governments, p. 26. unicef.org/georgia/media/1216/file/Mapping.pdf. Voir également Gouvernement de la Géorgie. 2020. Measures Implemented by the Government of Georgia Against COVID-19: Report, p. 39. gov.ge/files/41_76497_133739_COVIDRESPONSEREPORTGoG_ENG.pdf : « Dans le cadre du programme d'État pour l'amélioration de la situation démographique du pays, les familles résidant dans les régions géorgiennes où le taux de natalité a baissé ont reçu et reçoivent toujours l'allocation mensuelle pour le troisième enfant (et plus) de 200 GEL (régions montagneuses) et de 150 GEL ailleurs. » [traduction]

128 *Law of Georgia on Civil Status Acts*, art. 31 et 37.

129 National Statistics Office of Georgia. Vital Statistics 2018, p. 25.

l'autorisation d'inhumier une personne décédée sans enregistrement du décès.¹³⁰ Les mesures jugées comme ayant amélioré la qualité de l'enregistrement des décès sont les suivantes :

- ▮ Lancement d'un formulaire long et court pour le certificat médical, et nouveau rôle du centre national de lutte contre les maladies dans le contrôle de la qualité des certificats remplis;
- ▮ Liens entre le système d'enregistrement des décès et d'autres registres;
- ▮ Adoption d'autopsies verbales;
- ▮ Mise en place du bureau du coroner, un fonctionnaire dont le rôle principal consiste à enquêter sur tout décès que l'on soupçonne être de cause non naturelle.¹³¹

La PSDA s'occupe également de l'enregistrement des mariages et des divorces, mais le niveau de couverture de l'enregistrement de ces faits d'état civil n'a pas pu être déterminé.¹³²

Cartes d'identité

La PSDA délivre deux formes de base de documents d'identité :

- ▮ Les cartes d'identité, qui sont délivrées uniquement aux citoyens de Géorgie;
- ▮ Les cartes de résidence, qui peuvent être temporaires ou permanentes. Une carte de résidence permanente est valide pendant 5 ans. Une carte de résidence temporaire délivrée à un réfugié est valide pendant 3 ans. La carte de résidence temporaire délivrée à une personne bénéficiant du statut pour des raisons humanitaires ou de la protection temporaire est valide pour la durée de ce statut ou de cette protection.

Une carte d'identité de citoyen sert de preuve de la citoyenneté géorgienne, de l'identité et du lieu de résidence de son titulaire, tandis qu'une carte de résidence délivrée à un ressortissant étranger résidant en Géorgie constitue une preuve de la citoyenneté, de l'identité et du lieu de résidence de cette personne en Géorgie.¹³³

¹³⁰ Ibid., p. 10.

¹³¹ Paata Shavishvili, P. (Geostat) et Arabidze, M. (PSDA). 2017. CRVS in Georgia (diapo 10). Workshop for selected National CRVS Focal Points, 12-14 December. slideplayer.com/slide/14398926

¹³² Selon Geostat, il y a eu 23 202 mariages enregistrés et 10 288 divorces enregistrés en 2018. National Statistics Office of Georgia. Vital Statistics 2018, p. 29.

¹³³ *Law of Georgia on the Procedures for Registering Citizens of Georgia and Aliens Residing in Georgia, for Issuing Identity (Residence) Cards and Passports of a Citizen of Georgia*, loi géorgienne n° 181 du 24 juin 2004, art. 2 et 12. L'article 12 prévoit ce qui suit [traduction] :

1. La carte d'identité d'un citoyen géorgien certifie la citoyenneté géorgienne, l'identité et le lieu de résidence d'une personne.
2. La carte de résidence certifie la citoyenneté de l'étranger résidant en Géorgie, son identité et son lieu de résidence en Géorgie.
3. Une carte de résidence temporaire délivrée à une personne bénéficiant d'une protection internationale peut certifier sa citoyenneté, son identité, son statut et son lieu de résidence sur le territoire de la Géorgie.
4. Une carte d'identité temporaire certifie la citoyenneté, l'identité et le statut d'une personne séjournant en Géorgie.

Un numéro d'identification personnel unique est normalement attribué au moment de l'enregistrement de la naissance.¹³⁴ Tous les citoyens doivent obtenir une carte d'identité dans les 6 mois suivant l'âge de 14 ans, et les citoyens plus jeunes peuvent obtenir une carte d'identité s'ils le souhaitent. Toutefois, la loi énonce expressément que l'enregistrement ou l'absence d'enregistrement « ne peut constituer un motif de restriction des droits et libertés constitutionnels des citoyens géorgiens et des étrangers résidant en Géorgie » [traduction], ni une condition d'exercice de ces droits et libertés, sauf dans les cas prévus par la législation électorale.¹³⁵ Ce type de garantie de non-discrimination est utile dans toute société, mais peut être particulièrement important à la suite de situations de conflit qui ont pu entraîner des obstacles à l'obtention de documents.

Les pièces d'identité électroniques et non électroniques sont actuellement utilisées. La carte d'identité délivrée à un citoyen de moins de 18 ans est valide pendant 4 ans; pour les personnes âgées de 18 ans ou plus, elle est valide pendant 10 ans.¹³⁶

Des modifications récentes apportées à la loi prévoient la délivrance de numéros d'identification temporaires aux enfants sans abri qui n'ont pas de documents d'enregistrement de la naissance.¹³⁷ On a également signalé que des efforts particuliers ont été déployés pour résoudre les problèmes liés aux documents d'identité, à l'enregistrement des naissances et à la citoyenneté des Roms.¹³⁸

Protection des données

La protection des données fait partie de la *Constitution de la Géorgie*. Le paragraphe 18(2) traite de la protection du droit d'accès aux renseignements personnels d'une personne [traduction] :

Toute personne a le droit de prendre connaissance des renseignements la concernant, ou d'autres renseignements, ou d'un document officiel existant dans les établissements publics, conformément aux procédures établies par la loi, à moins que ces renseignements ou documents ne contiennent des secrets commerciaux ou professionnels, ou ne soient reconnus comme secrets d'État par la loi ou conformément aux procédures établies par la loi qui sont jugées nécessaires dans une société démocratique pour assurer la sécurité nationale ou publique ou pour protéger les intérêts d'une procédure judiciaire.

¹³⁴ *Law of Georgia on Civil Status Acts*, art. 27.

¹³⁵ *Law of Georgia on the Procedures for Registering Citizens of Georgia and Aliens Residing in Georgia, for Issuing Identity (Residence) Cards and Passports of a Citizen of Georgia*, par. 2(3).

¹³⁶ *Ibid.*, par. 14(2).

¹³⁷ Cinquième rapport périodique soumis par la Géorgie en application de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par. 166 et 291. Voir également United Nations Universal Periodic Review Mid Term Report Georgia. 2019. Recommandation 117.87.
lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session23/GE/UPR2ndCycle_midterm.pdf

¹³⁸ Cinquième rapport périodique soumis par la Géorgie en application de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par. 294. Voir également United Nations Universal Periodic Review Mid Term Report: Georgia, Recommandation 117.87.
lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session23/GE/UPR2ndCycle_midterm.pdf

Le paragraphe 18(3) de la *Constitution* traite de la protection des renseignements personnels contenus dans les dossiers officiels contre toute divulgation sans consentement et traite de l'autorisation légale fondée sur l'intérêt public [traduction] :

Les renseignements contenus dans les dossiers officiels relatifs à la santé, aux finances ou à d'autres questions personnelles d'une personne ne sont pas mis à la disposition de quiconque sans le consentement de la personne, sauf dans les cas prévus par la loi et si cela est nécessaire pour assurer la sécurité nationale ou publique ou pour protéger la santé et les intérêts publics ou les droits d'autrui.

En outre, le droit général à l'information est protégé par la *Constitution*, mais peut être restreint pour plusieurs raisons, notamment « pour empêcher la divulgation de renseignements reconnus comme confidentiels » [traduction] (par. 17(5)).

Le paragraphe 15(1) prévoit une protection précise de la « vie privée personnelle et familiale » [traduction] :

La vie personnelle et familiale est inviolable. Ce droit ne peut être restreint que conformément à la loi pour assurer la sécurité nationale ou publique, ou pour protéger les droits d'autrui, dans la mesure où cela est nécessaire dans une société démocratique.

Selon la *Loi géorgienne sur la protection des données personnelles*, un inspecteur indépendant de la protection des données personnelles, nommé par un comité de sélection¹³⁹ et élu par le Parlement parmi les personnes nommées par le comité, surveille la légalité du traitement des données. Cet inspecteur est situé au sein de l'Office of the State Inspector, ou bureau de l'inspecteur d'État, une autorité indépendante de l'État.¹⁴⁰

139 Le comité de sélection est établi par le premier ministre et doit comprendre :

- a) Un représentant du gouvernement de Géorgie;
- b) Le président de la commission des droits de la personne et de l'intégration civile du Parlement de Géorgie;
- c) Le vice-président de la Cour suprême (nommé membre du comité par le président de la Cour suprême de Géorgie);
- d) Le bureau du défenseur public de Géorgie ou un représentant du bureau du défenseur public;
- e) Une personne désignée par le défenseur public de Géorgie parmi les membres d'une personne morale non entrepreneuriale (non commerciale) ayant une expérience dans le domaine de la protection des données [traduction] (par. 28(2)).

140 State Inspector's Service. s.d. pdp.ge/en/about-us

Tableau 7. Lois applicables pour la protection des données

Loi	Date d'approbation ou modification la plus récente	Commentaires
<i>Loi géorgienne sur la protection des données personnelles</i>	2011	
<i>Loi géorgienne sur les faits d'état civil</i>	2011	
<i>Loi géorgienne sur le statut juridique des étrangers et des apatrides</i>	2014	
<i>Code civil géorgien</i>	1997	
<i>Loi géorgienne sur les procédures d'enregistrement des citoyens de la Géorgie et des étrangers résidant en Géorgie, pour la délivrance des cartes d'identité (de résidence) et des passeports à un citoyen de la Géorgie, loi n° 181</i>	1996	
<i>Code relatif aux droits de l'enfance</i>	2019	Art. 71

En ce qui concerne le partage de données autorisé, la *Loi géorgienne sur les faits d'état civil* prévoit qu'une autorité responsable de l'enregistrement des faits d'état civil doit délivrer un certificat d'enregistrement des faits d'état civil pour les faits d'état civil contenus dans sa base de données à la demande d'une personne autorisée. Les personnes autorisées à recevoir ces certificats sont les suivantes :

- ▮ Les personnes majeures capables peuvent accéder aux données d'enregistrement des faits d'état civil les concernant;
- ▮ Les données relatives à l'enregistrement des décès sont accessibles à toute personne;
- ▮ Les ministères, les services publics, les organismes judiciaires et les autres entités ou personnes exerçant des pouvoirs de droit public peuvent recevoir des renseignements sur les faits d'état civil qui sont nécessaires à l'exercice de leurs pouvoirs;
- ▮ L'autorité responsable de l'enregistrement des faits d'état civil peut également être tenue de délivrer un exemplaire original d'un fait d'état civil aux fins d'examen, par décision d'un organisme d'enquête ou d'un tribunal;
- ▮ Les données relatives à l'enregistrement des faits d'état civil sont mises à la disposition d'une autorité compétente d'un autre pays lorsque cela est stipulé dans un traité ou un accord international de la Géorgie.

Ces personnes autorisées peuvent se voir délivrer des exemplaires d'un dossier d'état civil *autre qu'un* certificat de naissance ou d'adoption.¹⁴¹

141 *Law of Georgia on Civil Status Acts*, art. 6-7.

La *Loi géorgienne sur les procédures d'enregistrement des citoyens de la Géorgie et des étrangers résidant en Géorgie, pour la délivrance des cartes d'identité (de résidence) et des passeports à un citoyen de la Géorgie* prévoit la communication des renseignements de sa base de données à des organismes publics et privés. Les données personnelles liées à l'enregistrement ou au document d'identité d'une personne peuvent être transmises dans le cadre d'un contrat à une entité commerciale privée ou une entité juridique non commerciale uniquement avec le consentement de la personne concernée; cependant, le consentement peut être présumé à partir des circonstances de la relation d'une personne avec l'entité demandant les données.¹⁴²

2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19

La Géorgie se distingue des autres pays examinés en ce sens qu'elle a promulgué un décret visant précisément à modifier les procédures d'enregistrement des faits d'état civil et les services d'identification pendant la pandémie de COVID-19.¹⁴³ Ce décret autorisait la prise de rendez-vous en ligne pour les rendez-vous en personne, l'envoi de documents par courrier et la fourniture de certains services par voie électronique lorsque la communication électronique permettait un contact visuel direct avec le demandeur et que l'identité de ce dernier pouvait être vérifiée par les renseignements contenus dans la base de données électronique de la PSDA.

Parmi les services qui peuvent être assurés à distance, il y avait notamment :

- ▮ Réémission d'une carte d'identité électronique;
- ▮ Délivrance répétée de certificats d'enregistrement des faits d'état civil (y compris les certificats de naissance et de décès);
- ▮ Délivrance d'un certificat de non-empêchement au mariage;
- ▮ Délivrance d'un certificat de changement de nom dans certaines circonstances énumérées;
- ▮ Enregistrement des personnes physiques en fonction de leur lieu de résidence.

Une innovation intéressante était une procédure permettant d'apporter certains services au client, après une consultation téléphonique initiale sur un numéro d'assistance. Les transactions précisées pouvaient être initiées par téléphone et ensuite bouclées à une adresse indiquée par le demandeur, lorsque celui-ci était âgé de 70 ans ou plus ou incapable de se déplacer en raison de son état de santé. Les services auxquels il était possible d'accéder de cette manière étaient les suivants :

- ▮ Délivrance initiale d'une carte d'identité électronique ou d'une carte de résidence électronique;

¹⁴² *Law of Georgia on the Procedures for Registering Citizens of Georgia and Aliens Residing in Georgia, for Issuing Identity (Residence) Cards and Passports of a Citizen of Georgia*, loi géorgienne n° 181, par. 20(3) et (4).

¹⁴³ Décret de la ministre de la Justice no 543, daté du 25 mai 2020, relatif à la détermination de procédures provisoires différentes de celles établies par la législation pour la réalisation des activités et la prestation de services aux personnes par la personne morale de droit public appelée *agence du développement du service public* afin de prévenir la propagation du nouveau coronavirus (COVID-19). Le décret a été émis en vertu de la *Law of Georgia on Public Health*. matsne.gov.ge/en/document/download/4877263/1/en/pdf

- ▮ Délivrance d'une carte d'identité non électronique;
- ▮ Enregistrement en fonction du lieu de résidence, dans certaines situations.

Le décret prévoyait également que la procédure administrative pouvait se dérouler sans audience ou avec une audience réalisée au moyen d'une communication électronique. Il autorisait les réunions de la Commission on Citizenship, ou commission de la citoyenneté, à se tenir par voie électronique. Les mariages pouvaient continuer à être enregistrés, mais uniquement dans les bureaux de l'agence. Les services cérémoniels spéciaux n'étaient pas disponibles pendant la période couverte par le décret.

Les diverses approches adoptées pour fournir des services pendant la pandémie semblent avoir été une tentative de maintenir le plus grand nombre de services possible sans compromettre la sécurité publique, d'éviter les retards et de minimiser les inconvénients pour le public.

Résumé du chapitre

La Géorgie est un exemple intéressant de renforcement concerté et cohérent à long terme du cadre juridique et réglementaire afin de garantir l'enregistrement universel des faits d'état civil et l'identité juridique pour tous. Les services d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification sont situés au sein de la même agence et sont liés aux services gouvernementaux en ligne.

La participation des établissements de santé à l'enregistrement des naissances est allée plus loin en Géorgie que dans de nombreux autres pays : les parents ont l'obligation d'enregistrer la naissance de leur enfant uniquement lorsque cela n'a pas été fait par un établissement médical.

La Géorgie a fait un certain nombre de concessions et a innové pour aider dans les situations où les documents peuvent faire défaut :

- ▮ Permettre un éventail de preuves pour démontrer la période de résidence précisée aux fins de citoyenneté par la naturalisation;
- ▮ Reconnaître les documents délivrés par des « organismes illégaux » dans ses territoires occupés à certaines fins d'enregistrement des faits d'état civil;
- ▮ Permettre que les cartes d'identité servent de certificat de citoyenneté.

Les cartes d'identité sont délivrées à la fois aux citoyens et aux résidents non citoyens, mais les cartes sont de types différents. La citoyenneté est indiquée sur tous les types de cartes d'identité, qui servent de preuve de ce renseignement. La carte d'identité est obligatoire pour les citoyens à partir de l'âge de 14 ans, mais il est explicitement interdit de se fonder sur le défaut d'enregistrement pour restreindre les libertés et droits constitutionnels des citoyens ou des non-citoyens (hormis le droit de vote). Le pays offre un parcours inclusif vers la citoyenneté et a fait de bons progrès dans la réduction de l'apatridie.

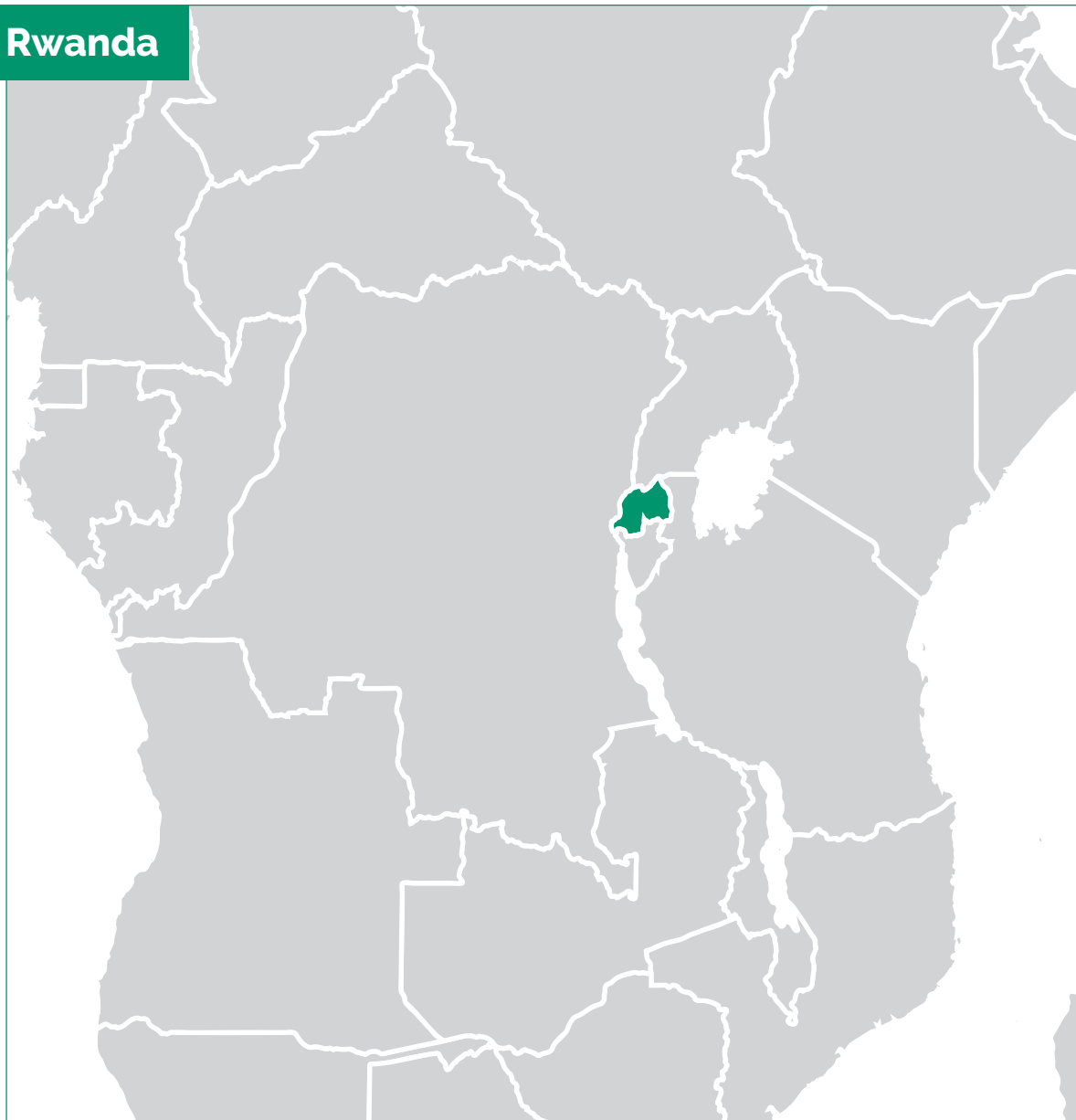
Il convient de souligner que la citoyenneté mentionnée dans la loi géorgienne comme étant « par la naissance » est principalement fondée sur l'ascendance parentale, ce qui crée un lien fort entre l'enregistrement de la naissance et la citoyenneté, mais il existe également un élément de *jus soli* en ce sens que les enfants nés en Géorgie qui seraient autrement apatrides reçoivent la citoyenneté géorgienne « par la naissance ».¹⁴⁴

La Géorgie se distingue également par l'attention qu'elle porte au service à la clientèle, ce qui se traduit par des efforts novateurs pour rendre les services d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification pratiques et accessibles à tous.

La Géorgie dispose d'un cadre rigoureux pour la protection des données personnelles, bien qu'un éventail assez large de personnes et d'entités publiques et privées aient le droit légal d'obtenir certaines données d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification. Ce qui se passe lorsque ces droits d'accès à l'information entrent en conflit avec les principes de la protection des données n'est pas clair.

144 migration.commission.ge/index.php?article_id=165&clang=1

Rwanda



Contexte

La République du Rwanda est un pays enclavé. Son histoire est marquée par de graves difficultés, notamment la colonisation, le génocide et la guerre civile, mais l'après-génocide a, à bien des égards, unifié le pays. L'organisation politique actuelle du Rwanda en tant que régime présidentiel unitaire avec un pouvoir centralisé a facilité la création d'un système centralisé de gestion de l'identité.

Tableau 8. Coup d'œil sur le Rwanda

Population	Environ 12,6 millions ¹⁴⁵
Nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	Environ 12 000 ¹⁴⁶
Taux de croissance démographique	2,6 pour cent ¹⁴⁷
PIB par habitant	801 \$ US ¹⁴⁸
Pourcentage de la population vivant sous le seuil de la pauvreté (1,90 \$/jour)	55,5 pour cent ¹⁴⁹
Classement dans le Rapport sur le développement humain de 2019	157 ¹⁵⁰
Langues officielles	Kinyarwanda, anglais et français
Groupes ethniques	Hutu, Tutsi et Twa
Classement dans l'indice de fragilité des États	35 sur 178 ¹⁵¹

Tableau 9. Survol historique¹⁵²

Avant la conquête coloniale	Le pays est une monarchie centralisée sous une succession de rois tutsis.
1899	Le pays devient une colonie allemande.
1919	Le régime indirect se poursuit avec le Rwanda en tant que territoire sous mandat (avec le Burundi) de la Société des Nations, sous l'égide de la Belgique ¹⁵³
Années 1920 et 1930	Le gouvernement belge n'autorise que les Tutsis à occuper des fonctions officielles au Rwanda, tout en écartant systématiquement les Hutus des postes de pouvoir et en les excluant de l'enseignement supérieur, qui aurait pu les conduire à de futurs postes administratifs.

145 Institut National de la Statistique du Rwanda. 2020. Size of the Resident Population (projection basée sur le Population and Housing Census de 2012). statistics.gov.rw/statistical-publications/subject/population-size-and-population-characteristics

146 Banque mondiale. 2019. Internally displaced persons, new displacement associated with disasters (number of cases) – Rwanda. donnees.banquemondiale.org/indicateur/VC.IDP.NWDS?locations=RW

147 Institut National de la Statistique du Rwanda. 2014. RPHC4 Thematic Report: Population Size, Structure and Distribution. statistics.gov.rw/publication/rphc4-thematic-report-population-size-structure-and-distribution

148 Banque mondiale. 2019. PIB par habitant (\$ US courants) – Rwanda. donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=RW

149 Programme des Nations Unies pour le développement. 2019. Rapport sur le développement humain 2019, p. 321, tableau 1. hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_fr.pdf

150 Rwanda Human Development Indicators. hdr.undp.org/en/countries/profiles/RWA

151 Messner de Latour, J.J., et al. 2020. Fragile States Index Annual Report 2020. The Fund for Peace, p. 7.

152 Sauf indication contraire, cette section est fondée sur Human Rights Watch. 1999. History. Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda. hrw.org/reports/1999/rwanda/Geno1-3-09.htm; Programme de communication sur le génocide des Tutsis au Rwanda en 1994 et les Nations Unies. s.d. Rwanda: Chronologie. un.org/fr/preventgenocide/rwanda/historical-background.shtml; République du Rwanda. s.d. History. gov.rw/about#section_History. Lorsque les dates diffèrent entre ces sources, nous avons utilisé les renseignements fournis par le gouvernement rwandais.

153 République du Rwanda. History.

1961	La monarchie rwandaise est abolie. Grégoire Kayibanda est élu président d'un gouvernement dominé par les Hutus.
1962	Le pays devient indépendant. Les cartes d'identité jouent un rôle dans la poursuite du conflit par la discrimination contre les Tutsis ¹⁵⁴ .
1973	Le général Juvénal Habyarimana, chef hutu, prend le pouvoir. Le régime continue d'utiliser les cartes d'identité et se sert de l'enregistrement de la population pour consigner et contrôler les déplacements des personnes.
1989 et 1990	Les mesures d'apartheid et la violence augmentent, les distinctions ethniques étant toujours possibles en raison de l'indication de l'appartenance sur les cartes d'identité. En 1990, le Front patriotique rwandais (FPR) envahit l'Ouganda.
1991	Une nouvelle constitution est ratifiée, et un système politique multipartite est réintroduit.
1993	Le major-général Habyarimana appelle à un partage du pouvoir dans un nouveau gouvernement qui ferait participer le FPR. Les Hutus extrémistes s'opposent avec véhémence à cette décision.
Avril 1994	L'avion transportant le major-général Habyarimana et Cyprien Ntaryamira, président du Burundi, est abattu au-dessus de Kigali : 100 jours de génocide s'ensuivent, au cours desquels plus de 800 000 Tutsis sont tués.
Juillet 1994	Le FPR prend le contrôle de Kigali. Des millions de personnes (principalement des Hutus) fuient le Rwanda et entrent au Congo (anciennement Zaïre) et dans d'autres pays voisins. Le FPR forme un gouvernement d'unité nationale qui rassemble les partis qui n'ont pas participé au génocide.
Lendemain du génocide	Le pays s'attaque à un héritage de coûts sociaux et économiques écrasants au moyen d'institutions étatiques fortes et d'importants investissements publics financés avec l'aide de partenaires extérieurs; il en résulte une croissance économique remarquable ¹⁵⁵ .
2000	Paul Kagame est élu président.
2018	Paul Kagame est réélu pour un troisième mandat de sept ans en tant que président.

¹⁵⁴ Human Rights Watch. Leave None to Tell the Story.

¹⁵⁵ Banque mondiale. 2019. Rwanda Systematic Country Diagnostic, ix, p. 3-4. documents1.worldbank.org/curated/en/219651563298568286/pdf/Rwanda-Systematic-Country-Diagnostic.pdf

Tutsis et Hutus

Avant la colonisation, le terme « Tutsi » désignait un membre du groupe d'élite des personnes riches en bétail. Ce terme était opposé au mot « Hutu » (désignant à l'origine un subordonné ou un partisan d'une personne plus puissante), utilisé pour décrire la population ordinaire qui survivait principalement grâce à la culture. Bien que les groupes soient restés fluides, le fossé entre eux s'est creusé, car les mariages mixtes étaient initialement rares. Les Twa étaient un groupe beaucoup plus petit, initialement des chasseurs et des cueilleurs vivant dans la forêt, avec des caractéristiques physiques distinctes et un dialecte particulier.

Comme l'explique Human Rights Watch, les puissances coloniales ont favorisé les Tutsis en se fondant sur leur conviction que les Tutsis, les Hutus et les Twa étaient trois races distinctes, considérant les Tutsis comme la race supérieure, car ils ressemblaient le plus aux Européens par leur apparence et leurs capacités.

Sous la pression des Nations Unies, l'administration coloniale a commencé à autoriser une plus grande participation des Hutus à la vie publique dans les années 1950, mais les tensions entre les groupes ont continué à s'intensifier. Un violent incident survenu en 1959 a mené à un soulèvement hutu qui s'est poursuivi au cours des années suivantes, des centaines de Tutsis ayant été tués tandis que de nombreux autres ont fui vers les pays voisins. Ce soulèvement a marqué la fin de la domination des Tutsis en même temps que la fin de la domination coloniale belge.

Cadre juridique¹⁵⁶ pour l'établissement de l'identité juridique

Le Rwanda a un système de droit civil. La citoyenneté, l'enregistrement des faits d'état civil et l'identification sont régis par des lois organiques, qui, selon l'article 95 de la *Constitution*, sont « celles que la présente Constitution qualifie comme telles et auxquelles elle confère le pouvoir de prévoir d'autres principes clés à la place de la Constitution ».¹⁵⁷ Les lois organiques doivent être votées à la majorité des trois cinquièmes du Parlement, contrairement aux lois ordinaires qui sont votées à la majorité absolue.¹⁵⁸ Le tableau 10 énumère les lois concernant l'identité juridique et la délivrance de documents d'identité au Rwanda.

¹⁵⁶ Le nom IREMBO (qui signifie portail ou porte en kinyarwanda) désigne un portail en ligne pour les services gouvernementaux, fonctionnant comme une passerelle unique vers plusieurs organismes gouvernementaux. irembo.gov.rw

¹⁵⁷ Constitution of 2003 with amendments through 2015, art. 95. Les lois sont hiérarchisées comme suit : 1. la Constitution; 2. la loi organique; 3. les traités et accords internationaux ratifiés par le Rwanda; 4. la loi ordinaire; 5. les arrêtés. L'article 95 énonce également ce qui suit : « Une loi ne peut pas contredire une autre loi qui lui est supérieure ». constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en

¹⁵⁸ Ibid., art. 91.

Tableau 10. Cadre juridique du Rwanda pour l'établissement de l'identité juridique

Loi	Date d'approbation ou modification la plus récente	Commentaires
<i>Constitution de la République du Rwanda de 2003</i>	Révisée en 2015	
<i>Loi organique n° 30/2008 portant code de la nationalité rwandaise</i>		Complétée par l'Arrêté présidentiel n° 21/01 du 27/05/2009 fixant la procédure de demande et d'acquisition de la nationalité rwandaise
<i>Loi n° 32/2016 régissant les personnes et la famille</i>	Loi n° 001/2020 du 2 février 2020	Complétée par l'Arrêté ministériel n° 001/07.01 de 2017 fixant modalités et procédures de changement de nom
<i>Loi n° 71/2018 relative à la protection de l'enfant</i>		
<i>Loi n° 14/2008 relative à l'enregistrement de la population et à la délivrance de la carte d'identité nationale</i>	Modifiée par la loi n° 44/2018	
<i>Loi n° 43/2011 portant création de l'Agence Nationale d'Identification, et déterminant sa mission, son organisation et son fonctionnement</i>		
<i>Loi n° 13/2014 relative aux réfugiés</i>		
<i>Loi n° 57/2018 sur l'immigration et émigration au Rwanda</i>		Complétée par l'Arrêté ministériel n° 06/01 de du 29/05/2019 relatif à l'immigration et émigration

Constitution

La *Constitution de la République du Rwanda* s'ouvre en rendant hommage aux sacrifices de ceux qui ont fondé le Rwanda et ont lutté pour garantir « la sécurité, la justice, la liberté et pour restaurer la tranquillité, la dignité et la fierté nationales ». Elle célèbre la langue, la culture et l'histoire commune du Rwanda et reconnaît que le peuple est conscient « du génocide perpétré contre les Tutsi qui a décimé plus d'un million de fils et filles du Rwanda ». Elle reconnaît « la paix, la sécurité, l'unité et la réconciliation » comme les piliers du développement et indique son attachement à l'État de droit, au respect des droits de la personne et de la liberté, et au principe d'égalité, y compris entre les hommes et les femmes. Elle prévoit également un engagement à l'égard d'« une démocratie consensuelle et pluraliste basée sur le partage du pouvoir, l'unité et la réconciliation du Peuple Rwandais, la bonne gouvernance, le développement, la justice sociale, la tolérance et la résolution des problèmes par la voie du dialogue » et un engagement « à prévenir et réprimer le crime de génocide, combattre le négationnisme et le révisionnisme

du génocide, éradiquer l'idéologie du génocide et toutes ses manifestations ainsi que les divisions et discriminations basées sur l'ethnie, la région ou autres ». La *Constitution* désigne les valeurs fondées sur la famille, la moralité et le patriotisme comme des éléments clés, ainsi que l'engagement envers la démocratie.¹⁵⁹

Citoyenneté au Rwanda

Le droit à la nationalité est l'un des rares droits relevés dans l'article 136 de la Constitution considérés comme étant non dérogeable (droit absolu) pendant l'état de siège ou l'état d'urgence.¹⁶⁰

Critères d'obtention de la nationalité rwandaise : Il existe cinq voies de base pour obtenir la nationalité rwandaise :

- 1) Nationalité par filiation;
- 2) Nationalité en raison de la naissance au Rwanda;
- 3) Nationalité par mariage;
- 4) Nationalité par adoption;
- 5) Nationalité par naturalisation.

Il est également possible d'obtenir à nouveau la nationalité rwandaise si elle a été retirée en raison de l'acquisition d'une nationalité étrangère au cours de la période passée où la loi rwandaise ne permettait pas la double nationalité.¹⁶¹ La double nationalité est désormais explicitement autorisée,¹⁶² et nul ne peut être privé de la « nationalité rwandaise d'origine ».¹⁶³ Les règles relatives à la citoyenneté ne font pas de distinction entre les sexes.

Le fait que la filiation et le lieu de naissance soient fondamentaux pour de nombreuses possibilités de citoyenneté rend l'enregistrement précis des naissances particulièrement important. Au Rwanda, l'enregistrement des mariages est également essentiel pour l'acquisition de la citoyenneté par le mariage, quel que soit le lieu du mariage.

¹⁵⁹ Ibid., préambule.

¹⁶⁰ Ibid., art. 136, qui énonce en partie ce qui suit (nous soulignons) : « La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence ne peut en aucun cas porter atteinte au droit à la vie, à l'intégrité physique, à l'état et à la capacité des personnes, à la nationalité, à la non rétroactivité de la loi pénale, au droit de la défense ni à la liberté de conscience et de religion. »

¹⁶¹ Loi organique n° 30/2008, art. 22.

¹⁶² Ibid., art. 3. La double nationalité doit être déclarée à la Direction Générale (ou à l'ambassade ou au consulat compétent pour une personne vivant à l'étranger) dans un délai ne dépassant pas trois 3 mois à compter de la date d'acquisition d'une autre nationalité. Art. 37.

¹⁶³ Ibid., art. 19.

1) Nationalité par la filiation : Une personne est citoyenne rwandaise si l'un de ses parents était citoyen rwandais.¹⁶⁴ Il s'agit de la seule forme de citoyenneté rwandaise qui est automatique, sans demande.¹⁶⁵ La nationalité rwandaise d'un parent peut être démontrée par un certificat de naissance ou une carte d'identité ou un passeport rwandais (ou, en l'absence de l'un ou l'autre, ou en cas de doute, par une enquête).¹⁶⁶

2) Nationalité par la naissance au Rwanda : La loi rwandaise sur la citoyenneté comporte un fort élément de *jus soli*. Toute personne née sur le territoire rwandais de parents non rwandais résidant au Rwanda peut acquérir la nationalité rwandaise sur demande auprès du Directeur Général de l'Agence à partir de ses 18 ans.¹⁶⁷

Une demande de nationalité selon ce critère nécessite normalement les documents suivants :

- ▮ une attestation de naissance;
- ▮ une attestation d'identité complète;¹⁶⁸
- ▮ une attestation justifiant que le demandeur n'a pas été condamné à une peine d'emprisonnement de plus de six mois ou ne fait pas l'objet de poursuites judiciaires;
- ▮ une copie du passeport s'il en a;
- ▮ une attestation d'enregistrement comme étranger s'il réside au Rwanda;
- ▮ les documents attestant qu'il est né au Rwanda et que ses parents résidaient légalement au Rwanda au moment de sa naissance.¹⁶⁹

Cette voie vers la citoyenneté est appliquée de manière à prévenir l'apatridie. Un enfant né au Rwanda dont les parents sont inconnus ou sont eux-mêmes apatrides est rwandais de naissance, de même qu'un enfant né au Rwanda qui ne peut acquérir la nationalité d'un de ses parents. Un nouveau-né trouvé au Rwanda est considéré comme étant né au Rwanda en l'absence de preuve du contraire.¹⁷⁰

3) Nationalité par le mariage : Tout étranger ou apatride qui épouse un Rwandais peut, après avoir été marié pendant trois ans, acquérir la nationalité rwandaise s'il en fait une demande, à condition d'avoir continué à vivre avec son conjoint jusqu'à la date de la demande. Les mariages conclus à l'étranger peuvent servir de base à la citoyenneté par le mariage, mais tout mariage doit être enregistré dans un registre des faits d'état civil rwandais pour servir de base à la

164 Ibid., art. 6. L'article 7 précise ce qui suit : « La filiation ne produit d'effets en matière d'attribution de la nationalité que si elle est établie dans les conditions déterminées par les lois en vigueur au Rwanda. Les conditions pour établir que l'individu est de parent rwandais sont déterminées par Arrêté Présidentiel. »

165 Toutes les autres formes de citoyenneté sont énumérées sous la catégorie « De la nationalité rwandaise par acquisition » dans la Loi organique n° 30/2008 du 25/07/2008 portant code de la nationalité rwandaise.

166 Arrêté présidentiel no 21/01, art. 10.

167 Loi organique n° 30/2008, art. 8. L'âge de la majorité est fixé à 18 ans aux fins de citoyenneté. Ibid., art. 4.

168 Un document attestant que les parents du demandeur résidaient légalement au Rwanda au moment de sa naissance. rwandahc.org/services/rwandan-nationality

169 Arrêté présidentiel no 21/01, art. 6.

170 Ibid., art. 9.

citoyenneté.¹⁷¹ Les mariages coutumiers ne sont pas officiellement reconnus à cette fin ou à toute autre fin au Rwanda.¹⁷²

Une fois que la nationalité rwandaise par le mariage a été acquise, la dissolution du mariage ne peut porter atteinte à la nationalité rwandaise contractée de bonne foi par le conjoint ou les enfants issus de ce mariage.¹⁷³

Les documents qui doivent être fournis à l'appui de la demande sont les suivants :

- ▮ une attestation de mariage;
- ▮ une attestation justifiant que le demandeur n'a pas été condamné à une peine d'emprisonnement de plus de six mois ou ne fait pas l'objet de poursuites judiciaires;
- ▮ une justification du partage de la vie conjugale commune au cours des trois dernières années par une attestation délivrée par les autorités de l'état civil du lieu de leur mariage ou de sa résidence;
- ▮ une carte d'identité rwandaise du conjoint au jour du mariage « ou toute autre justification de nationalité rwandaise ». ¹⁷⁴

4) Nationalité par l'adoption : L'adoption par un citoyen rwandais entraîne automatiquement la nationalité rwandaise. C'est le cas pour un enfant mineur de nationalité étrangère ou apatride.¹⁷⁵ Les documents à présenter sont le certificat de naissance et le certificat d'adoption de l'enfant, ainsi que la carte d'identité du parent adoptif.¹⁷⁶

5) Nationalité par la naturalisation : Un étranger âgé d'au moins 18 ans peut demander la nationalité rwandaise par la naturalisation après avoir été un résident autorisé du Rwanda pendant au moins cinq ans avant la demande. Le demandeur doit également remplir les conditions suivantes :

- ▮ avoir au Rwanda des réalisations à caractère durable;
- ▮ être de bonne vie et mœurs et n'avoir subi aucune condamnation à une peine d'emprisonnement supérieure à six mois;
- ▮ respecter la culture rwandaise et faire marque de patriotisme à l'égard de l'État;
- ▮ ne pas avoir été l'objet d'une mesure d'expulsion du Rwanda;
- ▮ ne pas faire preuve d'indices d'idéologie du génocide;
- ▮ ne pas constituer une charge pour l'État et la collectivité publique.¹⁷⁷

171 Loi organique n° 30/2008, art. 11 et 38.

172 L'article 17 de la *Constitution de la République du Rwanda* énonce (en partie) : « Le mariage civil monogamique entre un homme et une femme est la seule union conjugale reconnue. Toutefois, le mariage monogamique entre un homme et une femme contracté à l'étranger conformément à la loi du pays de célébration de ce mariage est reconnu. »

173 Loi organique n° 30/2008, art. 11.

174 Arrêté présidentiel n° 21/01, art. 10.

175 Loi organique n° 30/2008, art. 12.

176 Arrêté présidentiel n° 21/01, art. 23.

177 Loi organique n° 30/2008, art. 14.

Les demandeurs de la citoyenneté par la naturalisation doivent présenter, entre autres, un certificat de naissance, un passeport et un certificat d'enregistrement en tant qu'étranger.¹⁷⁸ La loi exigeait auparavant qu'un demandeur de la citoyenneté par la naturalisation parle le kinyarwanda, mais ce critère a été remplacé en 2008 par l'exigence de respecter la culture rwandaise et d'être patriote.¹⁷⁹

Un enfant mineur né de parents naturalisés devient également rwandais « à condition que sa filiation soit établie conformément à la loi rwandaise ».¹⁸⁰

Protection et citoyenneté pour les réfugiés

Le Rwanda accueille environ 150 000 réfugiés provenant de plus de 60 pays, principalement de la République démocratique du Congo (RDC) et du Burundi.¹⁸¹ Le HCNUR estime que le Rwanda a « l'une des politiques d'asile les plus généreuses au monde¹⁸² » [traduction]. Selon le HCNUR (2019) :

De manière générale, le Rwanda offre un environnement de protection favorable aux réfugiés. Il existe un droit *de facto* au travail, des frontières ouvertes et un accès sans entrave aux solutions durables (réinstallation, intégration locale et retour). L'accès aux services de protection de base tels que l'enregistrement, l'assistance juridique, la protection communautaire, le soutien aux survivants [de la violence sexuelle et sexospécifique] et la prévention, la protection des enfants et le soutien aux personnes ayant des besoins particuliers, y compris les personnes handicapées, sont les principales priorités de la réponse interinstitutions en matière de protection.¹⁸³

La citoyenneté par la naturalisation est ouverte aux réfugiés, mais l'exigence selon laquelle les demandeurs doivent avoir « au Rwanda des réalisations à caractère durable » pourrait constituer un obstacle pour beaucoup. De plus, dans la pratique, la naturalisation des réfugiés congolais qui ont fui au Rwanda pour échapper à la violence est souvent bloquée pour des raisons politiques ou en raison de désaccords sur leur statut.¹⁸⁴

178 Arrêté présidentiel n° 21/01, art. 14.

179 Voir Manby, B. 2016. *Citizenship Law in Africa: A Comparative Study*, p. 81. Open Society Foundations; Manby, B. 2015. *Citizenship and Statelessness in Africa: The Law and Politics of Belonging: A Comparative Study*, p. 154. Wolf Legal Publishers.

180 Loi organique n° 30/2008, art. 17.

181 Voir, par exemple, The Conversation. 2019, 3 mars. How Rwanda Can Do a Better Job of Supporting Refugees. [theconversation.com/how-rwanda-can-do-a-better-job-of-supporting-refugees-112424#:~:text=Rwanda%20hosts%20about%20150%2C000%20refugees,%20and%20Burundi%20\(69%2C000\)](https://theconversation.com/how-rwanda-can-do-a-better-job-of-supporting-refugees-112424#:~:text=Rwanda%20hosts%20about%20150%2C000%20refugees,%20and%20Burundi%20(69%2C000))

182 UNHCR. s.d. *Economic Inclusion of Refugees in Rwanda: A Joint Strategy by The Ministry of Disaster Management and Refugee Affairs and The United Nations High Commissioner for Refugees for Furthering Economic Development in Host Communities through Refugee Self-Reliance (2016-2020)*, p. 17. unhcr.org/rw/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/Economic-Inclusion-of-Refugees-in-Rwanda-Final-Version.pdf

183 UNHCR. 2019. *Rwanda Country Refugee Response Plan 2019-2020*, p. 4. data2.unhcr.org/en/documents/details/69632

184 Manby, B. 2018. *Apatried et Nationalité dans la Communauté de l'Afrique de l'Est*. UNHCR, p. 57.

En 2018, le Rwanda a instauré un passeport délivré localement et lisible numériquement pour les réfugiés qui ne sont pas citoyens rwandais; il vise à leur permettre de circuler librement dans le monde comme tout citoyen. Ces passeports sont valides pendant cinq ans.¹⁸⁵

Enregistrement des faits d'état civil au Rwanda

Avant 1931, seuls les faits d'état civil des ressortissants des puissances coloniales étaient enregistrés. De 1931 à 1961, alors que le pays (alors appelé Ruanda-Urundi) était encore sous la domination coloniale belge, tous les Rwandais âgés de plus de 18 ans ont reçu un carnet d'identité (ou *ibuku*). Ce carnet, rédigé en néerlandais et en kinyarwanda, indiquait le nom de la personne, sa date de naissance approximative, le nom de ses parents, son sexe, son état matrimonial, sa taille, le nom de ses descendants, sa profession et son appartenance ethnique ou clanique.¹⁸⁶ Ce carnet, obligatoire à partir de 1933, a renforcé la séparation artificiellement imposée entre les populations hutue, tutsie et twa.¹⁸⁷

Dans les années qui ont suivi l'indépendance du Ruanda-Urundi et sa séparation en deux États distincts, le Rwanda et le Burundi, le processus d'enregistrement des faits d'état civil au Rwanda était régi par un arrêté de 1961 promulgué sous le régime belge. À l'exception de quelques modifications (notamment l'attribution des responsabilités liées à l'enregistrement des faits d'état civil au ministère rwandais de la Sécurité intérieure), cet arrêté a régi le processus d'enregistrement des faits d'état civil jusqu'en octobre 1988.

De nombreux enregistrements des faits d'état civil au Rwanda ont été perdus pendant le génocide et les conflits qui ont suivi pendant cette période. Ce n'est qu'en 1998 que les efforts pour relancer l'enregistrement des faits d'état civil dans le pays ont repris grâce à un renforcement ciblé des cadres juridiques et institutionnels.

Aujourd'hui, l'entité responsable de l'enregistrement des faits d'état civil et de l'identification est l'Agence Nationale d'Identification (NIDA), qui relève du ministère de l'Administration locale. Sa mission comprend les tâches suivantes :

- promouvoir l'état civil en mettant en place un système moderne et permanent d'enregistrement et d'identification de la population en vue du développement national;
- appliquer les lois et règlements généraux en rapport avec l'enregistrement de la population, l'état civil et la délivrance de la carte d'identité;

¹⁸⁵ Niyonzima, O. 2018, 11 octobre. « Rwanda Launches Refugee Passport », KT Press. « Les caractéristiques du passeport des réfugiés sont les mêmes que celles du passeport des citoyens, à l'exception de la mention, sur la page de couverture, qu'il est délivré aux réfugiés. Pour qu'un réfugié puisse obtenir un passeport, il doit présenter des documents attestant de sa qualité de réfugié. Le document est remis par les représentants du camp si le réfugié se trouve dans un camp ou par les dirigeants locaux pour les réfugiés vivant dans la communauté rwandaise. » [traduction] ktpress.rw/2018/10/rwanda-launches-refugee-passport. Il existait auparavant des documents de voyage pour réfugiés au Rwanda, mais ils étaient moins utiles d'un point de vue pratique et leurs périodes de validité étaient plus courtes.

¹⁸⁶ Institut National de la Statistique du Rwanda. s.d. Rwanda Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) Systems. statistics.gov.rw/publication/rwanda-civil-registration-and-vital-statistics-crvs-systems

¹⁸⁷ Sellström, T., Wohlgemuth, L. et The Nordic Africa Institute. s.d. The International Response to Conflict and Genocide? Lessons from the Rwanda Experience. Study 1. Historical Perspective: Some Explanatory Factors. oecd.org/countries/rwanda/50189653.pdf

- ▮ élaborer et délivrer la carte d'identité et les autres documents d'identification de la population, à l'exception de ceux qui sont délivrés par d'autres organes en vertu d'une loi spéciale;
- ▮ sensibiliser la population sur l'enregistrement de la population, l'enregistrement à l'état civil et la délivrance de la carte d'identité;
- ▮ rassembler, attester et conserver les données d'identification de la population;
- ▮ renforcer la capacité des entités administratives locales et leur donner des instructions relatives à l'enregistrement de la population, à l'état civil, à la délivrance de la carte d'identité et assurer le suivi de mise en application de ces institutions;
- ▮ fixer le format des documents relatifs à l'enregistrement de la population, à l'état civil et à la délivrance de la carte d'identité;
- ▮ conseiller le Gouvernement en matière d'enregistrement de la population, d'état civil et de délivrance de la carte d'identité;
- ▮ collaborer avec d'autres institutions impliquées dans l'enregistrement de la population, dans l'état civil, dans la délivrance de la carte d'identité et leur fournir des informations si nécessaire;
- ▮ entretenir des relations et collaborer avec des institutions régionales et internationales dont le Rwanda est membre et ayant la même mission que NIDA;
- ▮ s'acquitter de toute autre tâche assignée par des organes compétents.¹⁸⁸

La structure administrative du Rwanda est fortement décentralisée et se compose de 4 provinces et de la ville de Kigali, de 30 districts, de 416 secteurs, de 2 148 cellules¹⁸⁹ et de 14 837 villages.¹⁹⁰ Différentes personnes sont à la tête de chacune de ces subdivisions et elles assument des responsabilités et des rôles différents pour la prestation des services d'enregistrement des faits d'état civil.¹⁹¹

Dans un aperçu de pays, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)¹⁹² indique qu'il y a 3 186 officiers de l'état civil au Rwanda, répartis dans les 2 148 cellules qui servent de bureaux d'enregistrement des faits d'état civil ou de points de service locaux : 416 sont dans les régions urbaines et 1 732 dans les régions rurales. Il existe également « 556 points de service de l'enregistrement des faits d'état civil dans les établissements de santé pour l'enregistrement des naissances et des décès, 33 tribunaux pour la notification des faits d'état civil qui ont lieu dans les tribunaux et 33 ambassades et hauts-commissariats pour l'enregistrement des faits d'état civil qui ont lieu à l'étranger »¹⁹³ [traduction].

¹⁸⁸ Loi n° 43/2011, art. 4.

¹⁸⁹ Les cellules sont constituées de villages situés dans une certaine région géographique en milieu rural.

¹⁹⁰ Gouvernement du Rwanda. s.d. Administrative Structure.

gov.rw/government/administrative-structure

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Centre d'excellence sur les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil [à paraître 2021]. Aperçus de pays : Rwanda. Centre de recherches pour le développement international. Ottawa, Ontario. crvssystems.ca/country-profiles

¹⁹³ Ibid.

La décentralisation des services d'enregistrement les rend accessibles : la distance moyenne de la plupart des ménages par rapport au bureau d'enregistrement local le plus proche est de un à cinq kilomètres. Le temps moyen qu'il faudrait à la plupart des ménages pour atteindre le bureau d'enregistrement local le plus proche est estimé à une à quatre heures à pied ou à moins d'une heure en voiture.¹⁹⁴

Tableau 11. Structure de gouvernance administrative

Entité administrative	Nombre d'entités	Nombre moyen de personnes servies	Nombre moyen de ménages servis	Responsabilités en matière d'enregistrement
Provinces (<i>intara</i>)	5	2 000 000	400 000	
Districts (<i>akarare</i>)	30	360 000	72 000	
Secteurs (<i>imirenge</i>)	416	26 000	5 200	
Cellules (<i>utugari</i>)	2 148	5 000	1 000	L'enregistrement des faits d'état civil est effectué au niveau des cellules par 2 148 officiers de l'état civil : 416 dans les régions urbaines et 1 732 dans les régions rurales.
Villages (<i>imidugudu</i>)	14 842	750	150	

Source : Adapté de ID4D Country Diagnostic : Rwanda, Groupe de la Banque mondiale, 2016.
documents1.worldbank.org/curated/en/257581546882856591/pdf/128624-REVISED-PUBLIC-Rwanda-ID4D-Diagnostic-01042019.pdf.

Un acte d'état civil est généralement dressé en présence de deux témoins âgés d'au moins 18 ans. L'officier de l'état civil lit l'acte aux parties concernées en présence des témoins, et l'officier de l'état civil, les parties concernées et les témoins le signent. (Si l'une des personnes ne peut pas signer, elle appose son empreinte digitale.)¹⁹⁵ L'officier de l'état civil doit rappeler aux personnes concernées et aux témoins les peines prévues en cas de fausse déclaration sur l'état civil.¹⁹⁶ L'obligation relative aux témoins a été citée comme un facteur contribuant à la baisse des taux d'enregistrement;¹⁹⁷ les récentes modifications ont apporté quelques exceptions à cet aspect de la procédure.

Les registres de l'état civil peuvent être tenus sur papier ou sous forme électronique. Le superviseur paraphe les registres de l'état civil sur papier, tandis que le ministre signe électroniquement un registre d'état civil électronique. Les modifications récentes précisent que

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Loi n° 32/2016, art. 63.

¹⁹⁶ Ibid., art. 67 et 68.

¹⁹⁷ Voir, par exemple, Groupe de la Banque mondiale. 2016. ID4D Country Diagnostic: Rwanda, p. 13.
documents1.worldbank.org/curated/en/257581546882856591/pdf/128624-REVISED-PUBLIC-Rwanda-ID4D-Diagnostic-01042019.pdf

l'enregistrement « dans les registres électroniques de l'état civil est permanent » et prévoient que les registres de l'état civil « sont mis à la disposition de toute personne intéressée pour consultation ».¹⁹⁸

En 2018, le gouvernement a lancé son *Civil Registration and Vital Statistics National Strategic Plan*, ou plan stratégique national pour l'enregistrement et les statistiques de l'état civil,¹⁹⁹ à la suite d'une évaluation en 2016. L'objectif était l'enregistrement universel des faits d'état civil et la production de statistiques de l'état civil en temps opportun en vue d'une « identité juridique pour tous, d'une bonne gouvernance et d'un processus décisionnel fondé sur des données probantes pour le développement durable » [traduction]. La stratégie contient des recommandations utiles sur le plan technique pour l'enregistrement des faits d'état civil dans une perspective à long terme, que le pays semble suivre. Cependant, aucun renseignement sur les plans de mise en œuvre précis ou sur le suivi et l'évaluation de la stratégie n'était disponible.

Une réforme notable est une nouvelle procédure détaillée pour le rétablissement ou l'enregistrement de données disparues ou jamais enregistrées, après une enquête et une intervention judiciaire appropriées (une décision judiciaire pouvant couvrir de multiples enregistrements).²⁰⁰

Enregistrement des naissances : La loi n° 32/2016, avant sa récente modification, exigeait que la naissance de chaque enfant soit déclarée à un officier de l'état civil dans les 30 jours de l'accouchement. La déclaration de la naissance était faite par le père ou la mère de l'enfant ou, en cas d'impossibilité, par la personne à qui ils ont donné l'autorisation ou par la personne exerçant l'autorité parentale sur lui. En cas d'absence de ces personnes, la déclaration de la naissance était faite par toute autre personne présente à la naissance de l'enfant ou par un proche parent. La déclaration de naissance devait être accompagnée de la présentation d'un certificat médical de naissance délivré par l'établissement de santé où l'enfant était né. Si l'enfant n'était pas né dans un établissement de santé (ce qui concerne moins de 10 pour cent des naissances),²⁰¹ la déclaration était faite « sur présentation d'un certificat de naissance délivré par l'autorité compétente du lieu de naissance de l'enfant indiquant les noms de ses parents et sa date de naissance » et en présence de deux témoins âgés d'au moins 18 ans.²⁰²

198 Loi n° 32/2016, art. 77, telle qu'elle est modifiée par la loi n° 001/2020.

199 Institut National de la Statistique du Rwanda, ministère des gouvernements locaux, ministère de la Santé, ministère de la Justice et ministère du Genre et de la Promotion de la famille. 2017. *Civil Registration and Vital Statistics Systems of Rwanda National Strategic Plan 2017/18–2021/22*. statistics.gov.rw/publication/crvs-national-strategic-plan

200 Loi n° 32/2016, art. 90 et 91, telle qu'elle est modifiée par la loi no 001/2020. Le supérieur hiérarchique de l'officier de l'état civil, en fonction des résultats de l'enquête, introduit une requête au tribunal compétent pour demander le rétablissement des données qui ont existé ou l'enregistrement des données qui n'ont jamais existé. Le tribunal peut ensuite ordonner le rétablissement ou l'enregistrement des données, un seul jugement contenant, autant que possible, la décision de couvrir tous les enregistrements d'une année entière pour chaque bureau de l'état civil.

201 République du Rwanda. 2016. *Rwanda Civil Registration and Vital Statistics Systems – Comprehensive Assessment Final Report: Volume I*, p. 28. statistics.gov.rw/file/5059/download?token=4VFetbmn

202 Loi n° 32/2016, art. 100.

Dans les modifications de 2020, l'accent de l'enregistrement des naissances est mis sur les établissements de santé. La naissance de tout enfant né dans un établissement de santé doit être déclarée immédiatement après la naissance dans cet établissement, « sur présentation d'un certificat médical de naissance délivré par un professionnel médical ». La déclaration de naissance d'un enfant né en dehors d'un établissement de santé doit être faite dans les 30 jours de l'accouchement, selon la même procédure qu'auparavant. La loi modifiée établit une hiérarchie légèrement modifiée des personnes qui sont compétentes pour déclarer une naissance :

- le père ou la mère de l'enfant;
- si les deux ne sont pas disponibles, la personne à qui ils ont donné l'autorisation ou la personne exerçant l'autorité parentale sur l'enfant ou l'un des plus proches parents de l'enfant;
- en cas d'absence de ces personnes, toute personne ayant assisté à la naissance de l'enfant.²⁰³

Il existe une disposition spéciale pour l'enregistrement de la naissance des nouveau-nés abandonnés.²⁰⁴

Les conséquences d'un enregistrement tardif sont que la naissance sera enregistrée dans le registre national de la population à la NIDA, mais pas dans le livre du registre des naissances. Les parents sont tenus de fournir un affidavit contenant la raison de l'enregistrement tardif afin que l'enfant soit enregistré dans le registre des naissances.²⁰⁵ Entre 2005 et 2014-2015, l'enregistrement des naissances a diminué au Rwanda. L'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 2014-2015 a indiqué que 55,4 pour cent des naissances d'enfants de moins de 5 ans avaient été enregistrées, et que moins de 3 pour cent des enfants de moins de 5 ans avaient un certificat de naissance.²⁰⁶ Étrangement, les données préliminaires publiées de l'EDS de 2019-2020 n'indiquent pas le taux d'enregistrement des naissances.²⁰⁷ Cependant, le *Rwanda Vital Statistics Report 2019*, ou rapport sur les statistiques de l'état civil du Rwanda de 2019, révèle un « taux d'enregistrement de 87 pour cent à l'échelle du pays avec une différence non significative entre le taux d'enregistrement des hommes et des femmes »²⁰⁸ [traduction]. En outre, 78 pour cent des naissances ont été enregistrées dans le délai requis de 30 jours.²⁰⁹ L'enregistrement est gratuit, mais les officiers de l'état civil facturent le certificat de naissance, ce qui dissuade de

203 Ibid., art. 100, telle qu'elle est modifiée par la loi n° 001/2020.

204 Ibid., art. 102. L'officier de l'état civil du lieu où l'enfant a été trouvé délivre un certificat de naissance provisoire indiquant le nom et le sexe du nouveau-né ainsi que le lieu et la date de naissance présumés (selon un rapport médical ou l'état de l'enfant). Le certificat de naissance provisoire peut être annulé à la demande de toute personne intéressée si le certificat de naissance de l'enfant est retrouvé ou en fonction de constatations judiciaires.

205 IREMBO. s.d. Child Registration. rol.rw/rolportal/en/web/nida/idreg

206 Institut National de la Statistique du Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique du Rwanda, ministère de la Santé du Rwanda et ICF International. 2016. Rwanda Demographic and Health Survey 2014-15, Final Report, p. 27. dhsprogram.com/pubs/pdf/FR316/FR316.pdf

207 Institut National de la Statistique du Rwanda, ministère de la Santé du Rwanda et ICF International. 2020. Rwanda Demographic and Health Survey 2019/20 Key Indicators Report. dhsprogram.com/publications/publication-PR124-Preliminary-Reports-Key-Indicators-Reports.cfm

208 Institut National de la Statistique du Rwanda. 2019. Rwanda Vital Statistics Report 2019, xiv. statistics.gov.rw/publication/rwanda-vital-statistics-report-2019

209 Ibid.

nombreux parents. Cela signifie que les parents peuvent enregistrer la naissance d'un enfant, mais ils ne retourneront pas nécessairement voir l'officier de l'état civil pour récupérer le certificat de naissance (comme le montre l'écart entre les taux d'enregistrement et la possession d'un certificat de naissance).

Enregistrement des décès : La loi n° 32/2016 conférait initialement l'entière responsabilité de la déclaration du décès aux parents ou au conjoint du défunt, ou à toute autre personne disposant de renseignements suffisants sur l'état civil du défunt. La loi exigeait initialement une déclaration de décès dans les 30 jours qui le suivaient, accompagnée d'un certificat médical de décès ou d'un certificat de décès délivré par l'autorité compétente. La déclaration devait également être faite en présence de deux témoins âgés d'au moins 18 ans.²¹⁰

Les modifications adoptées en 2020 portaient sur le transfert de la responsabilité première de la notification du décès aux établissements de santé (dans la mesure du possible). Si un certificat de décès délivré par un professionnel médical d'un établissement de santé est présenté, aucun témoin n'est requis pour la déclaration du décès. Si le décès n'a pas eu lieu dans un établissement de santé, la procédure précédente, y compris l'obligation de la présence de témoins, continue de s'appliquer.²¹¹

Les établissements de santé sont tenus d'inscrire tous les décès survenus dans leur établissement dans un registre des décès qu'ils tiennent à jour. L'officier de l'état civil local, ou toute autorité administrative ou judiciaire intéressée, peut demander à examiner le registre des décès d'un établissement de santé.²¹² Cela donne l'occasion de recouper les informations.

L'enregistrement des décès en temps opportun a peut-être été stimulé par une modification récente qui comprenait l'élimination de l'obligation pour une veuve d'attendre 300 jours après le décès de son mari avant de se remarier; les veufs des deux sexes peuvent désormais se remarier à tout moment après le décès de leur conjoint.²¹³

L'enregistrement des décès accuse un retard par rapport à celui des naissances, l'Institut National de la Statistique du Rwanda estimant que seuls 31,4 pour cent des décès ont été enregistrés en 2019.²¹⁴

Enregistrement des mariages et des divorces : Le mariage et le divorce font également partie du registre de l'état civil. En 2019, l'Institut National de la Statistique du Rwanda a estimé que l'enregistrement des mariages dans le registre de l'état civil était complet à 100 pour cent puisque tous les mariages doivent être officialisés par un officier de l'état civil.²¹⁵ Cependant, les divorces sont officialisés par décision du tribunal : on estime que le taux d'enregistrement des divorces pour 2019 n'était que de 3,6 pour cent.²¹⁶

²¹⁰ Loi n° 32/2016, art. 106 et 107.

²¹¹ Ibid., art. 106, telle qu'elle est modifiée par la loi n° 001/2020.

²¹² Ibid., art. 109.

²¹³ Ibid., art. 215, telle qu'elle est modifiée par la loi n° 001/2020.

²¹⁴ Institut National de la Statistique du Rwanda. Rwanda Vital Statistics Report 2019, p. xvi.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Ibid.

Registre national de la population et pièces d'identité

Le registre national de la population prévoit des registres différents pour quatre catégories de personnes : les citoyens, les étrangers, les enfants de parents inconnus et les enfants adoptés.²¹⁷ Différents types de cartes d'identité sont délivrés à différentes catégories de personnes.

La carte d'identité nationale est obligatoire pour les citoyens rwandais dès l'âge de 16 ans. Une carte d'identité nationale doit être délivrée dans les 6 mois suivant l'âge de 16 ans, et la loi exige que toute personne possédant une carte d'identité nationale la porte. Les citoyens ont également l'obligation légale de remplacer une carte d'identité qui a été perdue ou endommagée. Le non-respect de cette obligation peut entraîner une sanction administrative.²¹⁸

Un étranger autorisé à résider au Rwanda de façon temporaire ou permanente a l'obligation légale de s'enregistrer auprès du bureau de la Direction générale de l'Immigration et de l'Émigration le plus proche.²¹⁹ L'étranger dont le permis de séjour a été approuvé se voit délivrer une carte d'identité de résident dans l'une des trois catégories suivantes : 1) carte ordinaire, 2) carte diplomatique, 3) carte d'assistance technique.²²⁰ Les autorités compétentes peuvent demander à tout moment à un étranger de montrer une preuve de séjour ou un document d'identification.²²¹

Toute personne qui se voit accorder le statut de réfugié obtient une carte d'identité pour réfugié. La carte d'identité pour réfugié est également délivrée au conjoint du réfugié, à ses enfants de moins de 18 ans et à toute personne à charge.²²²

La loi ne précise pas de liens entre l'enregistrement des faits d'état civil et l'enregistrement de la population, mais l'IREMBO indique que l'enregistrement est une condition préalable à l'obtention d'une carte d'identité.²²³

La loi ne prévoit pas la saisie et l'enregistrement de données biométriques, mais il s'agit d'une exigence dans la pratique.²²⁴ En outre, bien qu'il n'en soit pas question dans les textes juridiques

²¹⁷ Loi n° 14/2008, art. 2.

²¹⁸ Ibid., art. 10, 11 et 12, telle qu'elle est modifiée par la loi n° 44/2018.

²¹⁹ Loi n° 57/2018, art. 32.

²²⁰ Arrêté ministériel n° 06/01, art. 23.

²²¹ Loi n° 57/2018, art. 32; Direction générale de l'Immigration et de l'Émigration du Rwanda. s.d. Foreigners Identity Card. migration.gov.rw/our-services/foreigners-identity-card; Direction générale de l'Immigration et de l'Émigration du Rwanda. s.d. What to do soon after arrival. [migration.gov.rw/useful-links/information-for-migrants/on-arrival/#:~:text=All%20foreigners%20temporarily%20\(one%20year,who%20requests%20to%20see%20them](https://migration.gov.rw/useful-links/information-for-migrants/on-arrival/#:~:text=All%20foreigners%20temporarily%20(one%20year,who%20requests%20to%20see%20them). Le site Web appelle cette carte « carte d'identité pour étranger » et précise qu'elle est également connue au Rwanda sous le nom de « carte verte ». Toutefois, le terme « carte d'identité pour étranger » semble être dépassé. Voir l'arrêté ministériel no 02/01 du 31/05/2011 portant règlement et procédures d'exécution de la loi sur l'immigration et émigration, art. 7, qui a été abrogé par l'arrêté ministériel n° 06/01 du 29/05/2019 relatif à l'immigration et émigration.

²²² Loi n° 13 ter/2014, art. 8.

²²³ IREMBO. s.d. Application for National ID. rol.rw/rolportal/en/web/nida/application-for-national-id

²²⁴ Ibid. : « Vous devrez vous rendre dans un bureau de secteur pour fournir des données biométriques avant de pouvoir recevoir une carte d'identité nationale. » [traduction]

relatifs à la carte d'identité nationale, des sources secondaires indiquent que le gouvernement tient un « registre de la carte d'identité nationale (CIN) » [traduction] qui contient l'identité de chaque personne ayant reçu une carte d'identité nationale.²²⁵

En 2007, un processus d'enregistrement de masse visait à avoir un nouveau registre de la population et à délivrer des cartes d'identité à tous les résidents du Rwanda âgés de plus de 16 ans. Selon la NIDA, 9,2 millions de personnes ont été enregistrées avec leurs données biométriques en une fin de semaine et leur dossier a été traité dans les 45 jours. Bien qu'il ait été relativement facile de s'enregistrer en tant que citoyen au cours de cette campagne, on a été signalé que l'enregistrement ultérieur des personnes âgées de plus de 16 ans est devenu difficile, car elles doivent fournir les raisons pour lesquelles elles n'ont pas réussi à s'enregistrer lors du processus initial. On a également fait remarquer que l'obtention à nouveau de la nationalité rwandaise est plus étroitement surveillée aujourd'hui qu'elle ne l'était au lendemain du génocide, lorsque tant de Rwandais ont été déplacés.²²⁶

Protection des données

Le Rwanda dispose d'une loi générale sur l'accès à l'information.²²⁷ Une loi générale sur la protection des données devait être promulguée au cours de l'année 2020, mais elle n'était pas encore en vigueur en janvier 2021. Il existe des règles concernant l'accès à des renseignements précis dans certaines lois sur l'enregistrement des faits d'état civil.

La loi sur l'accès à l'information oblige généralement les organes publics et privés à divulguer des renseignements lorsque l'intérêt public de la divulgation l'emporte sur l'intérêt de la vie privée ou sur d'autres justifications précisées de la non-divulgaration (ce qui comprend la sécurité nationale et l'application de la loi et de la justice).²²⁸ Cette loi exige généralement la correction des renseignements personnels à la demande de la personne concernée ou de son représentant autorisé, lorsque l'information personnelle détenue par un organisme public ou privé est « incorrecte, incomplète ou non pertinente ». ²²⁹ En ce qui concerne l'accès aux renseignements personnels par d'autres personnes, cette loi ne fournit aucun détail, si ce n'est le principe selon lequel les renseignements ne doivent pas être divulgués s'ils peuvent « impliquer l'ingérence dans la vie privée d'une personne qui n'est pas à caractère d'intérêt général ». ²³⁰

225 Voir, par exemple, Atick, J.J. 2016. The Identity Ecosystem of Rwanda: A Case Study of a Performant ID System in an African Development Context, p. 6. ID4Africa. www.id4africa.com/2016/files/ID4Africa2016_The_Identity_Ecosystem_of_Rwanda_eBooklet.pdf

226 Manby, B. 2018. Apatridie et Nationalité dans la Communauté de l'Afrique de l'Est, p. 56, citant une présentation de la National Identification Agency à la conférence ID4Africa, 25 mai 2016; Atick, J.J. The Identity Ecosystem of Rwanda, p. 18, pour les chiffres fournis sur la campagne d'enregistrement de masse.

227 Loi n° 04/2013 du 08/02/2013 relative à l'accès à l'information.

228 Ibid., art. 4.

229 Ibid., art. 12.

230 Ibid.

La loi n° 32/2016, qui régit l'enregistrement des faits d'état civil, comporte des règles précises concernant les copies ou extraits de certificats de naissance. Toute personne a le droit d'obtenir une copie de son certificat de naissance ou un extrait de ce certificat. Les personnes suivantes peuvent également obtenir une copie : les ascendants et les descendants en ligne directe de l'intéressé, son époux, son tuteur ou son représentant légal. Aucune autre personne ne peut obtenir une copie ou un extrait d'un certificat de naissance sans l'autorisation de la personne à laquelle il se rapporte ou l'autorisation d'un tribunal compétent si cette personne est décédée. Si une demande de copie ou d'extrait de certificat de naissance adressée à un officier de l'état civil est refusée, le demandeur peut introduire un recours devant le supérieur hiérarchique de l'officier de l'état civil. Si la réponse n'est toujours pas satisfaisante, il peut s'adresser à un tribunal compétent, qui statue par voie de référé.²³¹

2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19

Une loi sur la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophes, la loi no 41/2015 du 29/08/2015, est liée à la gestion des catastrophes et elle est complétée par l'arrêté ministériel no 01/MIDIMAR/18 du 21/06/2018 relatif à l'assistance aux acteurs et aux volontaires lors d'intervention en cas de catastrophes.

Le Rwanda dispose également d'une *National Disaster Management Policy*, ou politique nationale de gestion des catastrophes, révisée en 2012. Elle tient compte d'un large éventail de catastrophes, telles que les inondations, les glissements de terrain, les coulées de boue, l'activité volcanique, la sécheresse, l'insécurité alimentaire, les famines, les tremblements de terre, les incendies, les épidémies, le terrorisme, les risques professionnels et technologiques et les mouvements de masse de la population, mais elle ne prévoit pas les questions d'enregistrement des faits d'état civil ou d'identification.

En avril 2020, la Division de la statistique de l'ONU a indiqué²³² que « l'enregistrement des faits d'état civil est considéré comme un service essentiel » [traduction] au Rwanda et que les services d'enregistrement des faits d'état civil ont été maintenus pendant la pandémie.

Résumé du chapitre

L'ère post-génocide du Rwanda a été marquée par un leadership politique fort et des efforts coordonnés pour améliorer l'enregistrement des faits d'état civil. L'enregistrement des faits d'état civil et l'identification sont centralisés au sein du même ministère : la décentralisation administrative de l'enregistrement des faits d'état civil est l'un des efforts les plus visibles pour garantir un accès facile aux bureaux d'enregistrement dans tout le pays.

231 Loi n° 32/2016 du 28/08/2016, art. 105, telle qu'elle est modifiée par loi no 001/2020. « Toute personne qui désire se faire délivrer un acte de naissance alors que sa naissance n'a pas été déclarée dans les délais prévus par la présente loi, sa naissance doit d'abord être inscrite dans les registres de l'état civil conformément aux dispositions de l'arrêté prévu à l'article 100 de la présente loi. »

232 Programme d'identité juridique des Nations Unies. 2020. Impact of COVID-19. unstats.un.org/legal-identity-agenda/COVID-19. Voir la section sur le Rwanda.

Il convient de souligner que les voies d'accès à la citoyenneté rwandaise comprennent certaines dérogations pour lutter contre l'apatridie. La citoyenneté par la naturalisation est disponible en théorie pour les réfugiés; le Rwanda est reconnu pour avoir l'une des politiques d'asile les plus généreuses au monde, bien que des problèmes entravent encore l'application pratique de la voie vers la citoyenneté pour certains groupes de réfugiés.

Confronté à un taux d'enregistrement des naissances en baisse, le Rwanda s'est efforcé d'encourager l'enregistrement des naissances à la fois par des réformes législatives et par des campagnes de sensibilisation du public. Ces efforts semblent porter leurs fruits. En outre, comme en Afghanistan et en Géorgie, l'enregistrement des naissances au Rwanda évolue pour être dans les établissements de santé, puisqu'environ 90 pour cent des enfants rwandais naissent dans un tel établissement.

Auparavant, deux témoins étaient nécessaires pour enregistrer tout fait d'état civil. La mise en place récente d'exceptions à cette obligation vise à augmenter les taux d'enregistrement des faits d'état civil.

La loi sur l'enregistrement des faits d'état civil prévoit une procédure détaillée pour récupérer ou enregistrer les données qui ont disparu ou n'ont jamais été enregistrées. Ceci est particulièrement approprié dans une situation post-conflit.

Différentes pièces d'identité sont délivrées aux ressortissants rwandais, aux ressortissants étrangers résidents et aux réfugiés. La carte d'identité nationale est obligatoire pour les citoyens à partir de 16 ans. Dans le contexte de l'histoire douloureuse du Rwanda en matière de conflits ethniques, qui ont été engendrés par des cartes d'identité qui indiquaient l'appartenance ethnique, les cartes d'identité actuelles ne comportent aucune catégorie de ce type. Les cartes d'identité nationales indiquent uniquement le nom, la date de naissance, le sexe et le lieu de délivrance, ainsi qu'une signature, une photographie et un numéro d'identification à 16 chiffres.

Comme en Afghanistan et en Géorgie, la filiation est le critère principal de la citoyenneté rwandaise. Il s'agit de la seule forme de citoyenneté qui est conférée automatiquement, sans procédure de demande, ce qui rend les registres des faits d'état civil essentiels.

Le Rwanda ne dispose pas encore d'une loi générale sur la protection des données, mais l'accès aux renseignements contenus dans les registres de naissance est étroitement limité par les dispositions de la loi sur l'enregistrement des faits d'état civil. Ces dispositions semblent continuer à s'appliquer, même si une loi générale sur l'accès à l'information a été instaurée.

L'indice de fragilité des États considère le Rwanda comme une nation à risque. Cela signifie que l'évolution politique pourrait avoir un effet sur les progrès du pays dans le domaine de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité.

Afrique du Sud



Contexte

La population majoritaire de l'Afrique du Sud est composée de personnes qui se classent comme des Sud-Africains noirs ou autochtones, mais elle n'est pas homogène sur le plan culturel ou linguistique. L'Afrique du Sud possède une société civile dynamique et active et un système judiciaire indépendant et respecté²³³. Toutefois, la pauvreté, l'inégalité et le chômage restent des problèmes insolubles, les disparités étant encore majoritairement fondées sur des

233 Voir, par exemple, Freedom House. 2020. South Africa: Civil Liberties.
freedomhouse.org/country/south-africa/freedom-world/2020

critères raciaux. La Banque mondiale a décrit l'Afrique du Sud comme ayant « l'un des taux d'inégalité les plus élevés au monde » [traduction], un problème qui a persisté et s'est aggravé au fil du temps.²³⁴

Tableau 12. Coup d'œil sur l'Afrique du Sud

Population	59,62 millions ²³⁵
Nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en 2019	350 ²³⁶
Taux de croissance démographique	1,4 pour cent
PIB par habitant	6 001 \$ US ²³⁷
Indice de pauvreté	55 pour cent ²³⁸
Classement dans l'indice de développement humain	114 ²³⁹
Principaux groupes ethniques	Zoulou, Xhosa, Pedi (Sotho du Nord), Tswana, Ndébélés du Sud, Basotho (Sotho du Sud), Venda, Tsonga et Swazi, ²⁴⁰ en plus des Blancs et des personnes de couleur
Langues officielles	Sepedi, sotho, tswana, swati, venda, tsonga, afrikaans, anglais, ndébélé, xhosa et zoulou ²⁴¹
Classement dans l'indice de fragilité des États 2020 ²⁴²	70,1 (risque élevé)

234 Banque mondiale. 2019. The World Bank in South Africa: Overview.

[worldbank.org/en/country/southafrica/overview](https://www.worldbank.org/en/country/southafrica/overview)

235 Statistics South Africa. 2020. 2020 Mid-year population estimates.

statssa.gov.za/?p=13453&gclid=EAlalQobChMI-brpocz7QIV7GGCh3tJwrcEAAAYASAAEgKQhvd_BwE

236 Observatoire des situations de déplacement interne. s.d. South Africa. Données du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019. internal-displacement.org/countries/south-africa

237 Banque mondiale. 2019. PIB par habitant (\$ US courants) – South Africa.

donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZA

238 Banque mondiale. 2020. Poverty & Equity Brief: South Africa. databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global_POVEQ_ZAF.pdf

239 Programme des Nations Unies pour le développement. 2020. South Africa Human Development Indicators. hdr.undp.org/en/countries/profiles/ZAF

240 New World Encyclopedia. s.d. South Africa.

www.newworldencyclopedia.org/entry/South_Africa#Demographics

241 *Constitution of the Republic of South Africa*. 1996. Chapitre 1, par. 6(1).

[gov.za/documents/constitution/chapter-1-founding-provisions#5](https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-1-founding-provisions#5)

242 Messner de Latour, J.J., et al. Fragile States Index Annual Report 2020, p. 11.

Tableau 13. Survol historique

1910	L'Union sud-africaine voit le jour en tant que membre de l'Empire britannique, une fédération dirigée par une minorité blanche, dont l'anglais et le néerlandais sont les langues officielles. ²⁴³ Le Parlement britannique adopte la <i>Loi sur l'Afrique du Sud</i> , qui crée un système institutionnalisé d'exclusion et de marginalisation de la population d'origine (autochtones, coloured et métis) et des résidents asiatiques (principalement d'origine indienne). ²⁴⁴
1912	Le Congrès national africain (CNA) est fondé pour protester contre les politiques de discrimination raciale. ²⁴⁵
1948	Le Parti national prend le pouvoir. La ségrégation raciale est davantage renforcée. La population africaine est divisée en « réserves » ethniques, l'idée étant que celles-ci deviennent des entités indépendantes qui seront la seule source de citoyenneté pour la population noire. Les déplacements forcés des zones « blanches » concernent quelque 3,5 millions de personnes.
1961	L'Afrique du Sud devient une république dotée de sa propre constitution, à la suite d'un référendum sur cette question en 1960. Le CNA lance sa lutte armée contre le gouvernement après la résistance non violente des années 1950 qui n'a pas abouti à un changement politique.
1963	Les principaux dirigeants du CNA à l'intérieur du pays, dont Nelson Mandela, sont arrêtés, reconnus coupables de sabotage et condamnés à la prison à vie.
1976	La résistance de masse à l'intérieur du pays s'intensifie après que des étudiants non armés de Soweto ont protesté contre l'éducation sous l'apartheid; ils sont accueillis par des tirs de la police.
Années 1980	Certaines réformes limitées sont instituées.
1990	Le CNA n'est officiellement plus interdit; Nelson Mandela est libéré après 27 ans de prison.
1993	Une constitution intérimaire est acceptée lors de pourparlers multipartites. Le prix Nobel de la paix est décerné conjointement à Nelson Mandela et au président F.W. de Klerk.
1994	L'apartheid prend fin. La première élection démocratique a lieu et Nelson Mandela devient le premier président de la nouvelle Afrique du Sud. Après les élections, l'Afrique du Sud est divisée en neuf nouvelles provinces, remplaçant les quatre provinces précédentes et dix réserves noires.
1995	La Commission de la vérité et de la réconciliation est créée.
1996	Le Parlement adopte la constitution actuelle.

243 L'afrikaans n'a été reconnu comme langue officielle qu'en 1925. South African History Online. 2016. Constructing the Union of South Africa; Negotiations & Contestations, 1902-10.

sahistory.org.za/article/constructing-union-south-africa-negotiations-contestations-1902-10

244 Ibid.

245 Sauf indication contraire, le survol historique s'appuie notamment sur la page History du gouvernement sud-africain dans l'Official Guide to South Africa 2018/19. s.d. gov.za/about-sa/history; BBC News. 2018, 4 avril. « South Africa Profile – Timeline ». bbc.com/news/world-africa-14094918

Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique

Le système juridique sud-africain est un hybride de droit civil romano-néerlandais, de la common law anglaise, de droit coutumier et de droit personnel religieux.²⁴⁶ Le tableau 14 énumère les lois régissant l'établissement de l'identité juridique en Afrique du Sud.

Tableau 14. Cadre juridique pour l'établissement de l'identité juridique

Loi	Date d'approbation ou modification la plus récente	Commentaires
<i>Constitution de 1996</i>	2013	
<i>Loi n° 51 de 1992 sur l'enregistrement des naissances et des décès</i>	2010 (entrée en vigueur le 1 ^{er} mars 2014)	Règlement sur l'enregistrement des naissances et des décès, 2014
<i>Loi n° 88 de 1995 sur la citoyenneté sud-africaine</i>	2010 (entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2013)	Règlement relatif à la loi de 1995 sur la citoyenneté sud-africaine, édicté en 2012
<i>Loi n° 68 de 1997 sur l'identification</i>	2000 (entrée en vigueur le 13 octobre 2000)	Règlement sur l'identification, 1998
<i>Loi n° 130 de 1998 sur les réfugiés</i>	2017 (entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2020)	Règlement sur les réfugiés, 2018
<i>Loi n° 4 de 2013 sur la protection des renseignements personnels</i>	Elle est entrée en vigueur en partie le 11 avril 2014 et en partie le 1 ^{er} juillet 2020; les deux autres dispositions relatives aux modifications d'autres lois entrent en vigueur le 30 juin 2021	
<i>Loi n° 2 de 2000 sur la promotion de l'accès à l'information</i>	La majorité des dispositions sont entrées en vigueur le 9 mars 2001, les dispositions restantes sont entrées en vigueur le 15 février 2002; elle a été modifiée pour la dernière fois en 2002	
<i>Loi n° 64 de 1997 sur l'état d'urgence</i>	1997	
<i>Loi n° 57 de 2002 sur la gestion des catastrophes</i>	2015 (entrée en vigueur le 1 ^{er} mai 2016)	

246 Université de Melbourne. 2021. South African Legal Research Guide: The South African Legal System. unimelb.libguides.com/c.php?g=929734&p=6718215

Constitution

Dans son préambule, la *Constitution de la République sud-africaine* reconnaît les injustices du passé. Elle décrit la nation comme un État unitaire, souverain et démocratique fondé sur les valeurs clés suivantes :

- ▶ la dignité humaine, la réalisation de l'égalité et la promotion des droits de la personne et des libertés;
- ▶ l'absence de racisme et de sexisme;
- ▶ la suprématie de la *Constitution* et de la primauté du droit;
- ▶ le suffrage universel pour les adultes, une liste électorale nationale commune, des élections régulières et un système de gouvernement démocratique multipartite pour assurer la responsabilité, la réactivité et l'ouverture (art. 1).

La *Constitution* comprend une déclaration des droits progressiste qui interdit explicitement la discrimination, tant au niveau de l'État qu'au niveau privé, pour un large éventail de motifs : race, sexe, grossesse, état matrimonial, origine ethnique ou sociale, couleur, orientation sexuelle, âge, handicap, religion, conscience, croyance, culture, langue et naissance (art. 9). La *Constitution* garantit également qu'aucun citoyen ne peut être privé de sa citoyenneté (art. 20), tout en laissant les détails concernant le fondement de la citoyenneté à la législation accessoire.

Bien que la *Constitution* ne fasse pas précisément référence à l'Afrique du Sud en tant qu'État laïque, elle interdit toute discrimination injuste fondée sur la religion (art. 9), garantit « la liberté de conscience, de religion, de pensée, de croyance et d'opinion » [traduction] (par. 15(1)) et prévoit que des observances religieuses peuvent être organisées dans des établissements publics ou subventionnés par l'État, à condition que cela se fasse « de manière équitable » [traduction], la participation étant libre et volontaire (par. 15(1)).

La *Constitution* protège également les droits des communautés culturelles, religieuses et linguistiques de participer à des associations formées pour ces motifs et à pratiquer leur culture, leur religion et leur langue, tant que cela ne porte pas atteinte aux droits d'autrui (art. 31).

Citoyenneté en Afrique du Sud

La *Constitution* sud-africaine prévoit que « chaque enfant a droit à un nom et à une nationalité dès la naissance »²⁴⁷ [traduction], et la naissance fait partie des motifs de distinction illicite.²⁴⁸ La *Constitution* indique clairement qu'il existe une « citoyenneté sud-africaine commune » [traduction], tous les citoyens « bénéficiant également des droits, des privilèges et des avantages de la citoyenneté » [traduction] et étant « soumis également aux responsabilités et aux devoirs relatifs à la citoyenneté » [traduction] (art. 3).

247 *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 (telle qu'elle a été modifiée jusqu'en 2013), al. 28(1)a). www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996

248 Ibid., par. 9(3) : « L'État ne peut exercer une discrimination injuste, directe ou indirecte, à l'égard de quiconque pour un ou plusieurs motifs, notamment la race, le sexe, la grossesse, l'état matrimonial, l'origine ethnique ou sociale, la couleur, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la religion, la conscience, la croyance, la culture, la langue et la naissance. » [traduction]

Les exigences essentielles et procédures relatives à l'obtention de la citoyenneté sud-africaine ont été modifiées à de nombreuses reprises depuis l'avènement de la gouvernance démocratique en 1994. La législation actuelle sur la citoyenneté prévoit trois catégories de citoyenneté : fondée sur la naissance (qui couvre à la fois le *jus soli* et le *jus sanguinis*), la filiation (en ce qui concerne les enfants adoptés) et la naturalisation.²⁴⁹

1) La citoyenneté par la naissance peut être acquise de trois manières : a) naître à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Afrique du Sud d'un parent (mère ou père) qui est citoyen sud-africain au moment de la naissance; b) naître en Afrique du Sud, si la naissance est enregistrée en Afrique du Sud et si la personne concernée n'a pas la citoyenneté ou la nationalité d'un autre pays (ou le droit à une telle citoyenneté ou nationalité); c) être né en Afrique du Sud d'un parent qui a le statut de résident permanent, si la naissance est enregistrée en Afrique du Sud et si la personne concernée vit en Afrique du Sud de la date de sa naissance à la date à laquelle elle devient majeure.²⁵⁰

2) La citoyenneté par la filiation couvre uniquement la situation d'une personne qui est adoptée en vertu de la loi sud-africaine sur l'adoption, à condition que la naissance soit dûment enregistrée.²⁵¹

3) La citoyenneté par la naturalisation²⁵² peut être demandée par un non-citoyen qui : a) a le statut de résident permanent (un processus qui prend au moins 5 ans pour la plupart des personnes)²⁵³ et qui vit en Afrique du Sud depuis 5 autres années; b) est le conjoint ou le conjoint survivant d'un citoyen sud-africain, a le statut de résident permanent et a résidé habituellement dans la République pendant la durée du mariage pour une période prescrite, qui est actuellement de 10 ans;²⁵⁴ c) est né en Afrique du Sud de parents qui ne sont ni citoyens sud-africains ni résidents permanents, dont la naissance a été enregistrée en Afrique du Sud et qui a vécu en Afrique du Sud depuis sa naissance jusqu'à la date à laquelle il est devenu majeur.²⁵⁵

249 La loi principale est la *South African Citizenship Act*, loi n° 88 de 1995 (telle qu'elle a été modifiée), complétée par les *Regulations on the South African Citizenship Act*, 1995, édicté en 2012.

250 *South African Citizenship Act*, loi n° 88 de 1995, art. 2.

251 Ibid., art. 3.

252 Ibid., art. 4 et 5.

253 *Immigration Act 13 of 2002*, par. 26-27; Ministère des Affaires intérieures. 2020. Permanent Residence Permit Information. dha.gov.za/index.php/immigration-services/test-prp. Il existe quelques exceptions, notamment pour les personnes ayant des compétences essentielles, les retraités, les personnes financièrement indépendantes et les réfugiés.

254 *Regulations on the South African Citizenship Act*, 1995, par. 5(1). Le mariage comprend les mariages civils entre personnes de sexe opposé ou de même sexe, ainsi que les mariages coutumiers (*South African Citizenship Act*, loi no 88 de 1995, art. 1, définition du mariage).

255 Voir *Jose and Another v Minister of Home Affairs and Others* 2019 (4) SA 597 (GP). Le Department of Home Affairs, ou ministère des Affaires intérieures, a soutenu que plusieurs demandeurs de la citoyenneté par naturalisation pour ces motifs, tous enfants de réfugiés angolais, n'étaient pas admissibles à la citoyenneté, car ils n'étaient pas inscrits au registre de la population et n'avaient pas de numéro d'identité. La Cour a déclaré que l'enregistrement de la naissance implique la notification de la naissance suivie de la délivrance d'un certificat de naissance et ne nécessite pas l'inscription des données dans le registre de la population ou la délivrance d'un numéro d'identité. Voir également *Minister of Home Affairs and Another v Ali and Others*, 2019 (2) SA 396 (SCA).

Cette dernière disposition semble apporter une certaine aide aux personnes qui seraient autrement apatrides, mais dans la pratique, la citoyenneté dans de telles circonstances s'est avérée difficile à obtenir.²⁵⁶

La loi sud-africaine ne fait aucune distinction entre les hommes et les femmes ou entre les personnes mariées et non mariées aux fins de la citoyenneté.²⁵⁷ L'Afrique du Sud n'interdit pas la double citoyenneté, mais les personnes qui demandent la citoyenneté par la naturalisation doivent démontrer qu'elles sont soit citoyennes d'un pays qui autorise également la double citoyenneté ou (si ce n'est pas le cas) qu'elles ont renoncé à la citoyenneté d'un tel pays.²⁵⁸

La loi énonce explicitement que le ministre peut délivrer un certificat de citoyenneté à toute personne dont la citoyenneté sud-africaine est mise en doute,²⁵⁹ vraisemblablement pour aider à prévenir l'apatridie.

La loi fait de l'enregistrement des naissances en Afrique du Sud une condition préalable à de nombreuses formes de citoyenneté, ce qui signifie qu'un système d'enregistrement des faits d'état civil qui fonctionne bien est essentiel pour la revendication des droits de citoyenneté.

La nationalité des parents d'un enfant est inscrite dans les registres du ministère de l'Intérieur. Le certificat de naissance n'indique pas la nationalité de la personne dont la naissance est enregistrée, mais des numéros d'identité sous différents formats sont fournis sur le certificat de naissance pour les enfants nés de citoyens sud-africains, les enfants nés de résidents permanents et les enfants nés de réfugiés. Aucun numéro d'identité n'est délivré pour l'enregistrement des autres naissances qui ont lieu en Afrique du Sud.

La loi sud-africaine permet le transfert du statut de réfugié à celui de résident permanent puis de citoyen naturalisé, mais par un processus très lent. En vertu de la *Loi n° 130 de 1998 sur les réfugiés*, un réfugié peut demander la résidence permanente après 10 ans de résidence continue en Afrique du Sud à partir de la date d'asile si le Standing Committee on Refugee Affairs, ou comité permanent du gouvernement sur les affaires des réfugiés, après avoir pris en compte tous les facteurs pertinents, y compris les efforts pour assurer la paix et la stabilité dans le pays d'origine du réfugié, certifie que la personne en question « resterait un réfugié indéfiniment »²⁶⁰ [traduction]. Après avoir obtenu le statut de résident permanent, ce réfugié peut ensuite demander la citoyenneté par la naturalisation.²⁶¹ Cette voie serait problématique

²⁵⁶ Voir, par exemple, *Mulowayi v Minister of Home Affairs*, [2019] ZACC 1. saflii.org/za/cases/ZACC/2019/1.html. Dans l'affaire *Minister of Home Affairs & Others v DGLR & Another*, Cour de cassation, affaire no 1051/2015, 6 septembre 2016, une ordonnance du tribunal selon laquelle un enfant entrant dans cette catégorie devait être reconnu comme citoyen sud-africain a été ignorée. UNHCR. 2020. *Citizenship and Statelessness in the Member States of the Southern African Development Community*, p. 24. refworld.org/docid/6012a0d4.html

²⁵⁷ *South African Citizenship Act*, loi n° 88 de 1995, art. 14.

²⁵⁸ *Ibid.*, al. 5(1)h).

²⁵⁹ *Ibid.*, par. 15(1).

²⁶⁰ *Refugees Act*, loi n° 130 de 1998, par. 27(c).

²⁶¹ *Immigration Act*, loi n° 13 de 2002, par. 27(d).

à emprunter dans la pratique.²⁶² Toutefois, Bronwen Manby signale que, peu après 1994, le nouveau gouvernement « a accordé une série d'amnisties à plusieurs catégories de migrants et de réfugiés, reconnaissant ainsi le rôle du régime d'apartheid dans la migration de main-d'œuvre sur de longues distances et dans l'aggravation des conflits dans la région »²⁶³ [traduction].

Preuve des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi sur la citoyenneté, le directeur général par intérim du ministère de l'Intérieur a récemment déclaré que le ministère était impliqué dans 8 000 à 10 000 affaires devant les tribunaux de tout le pays, avec quelque 150 nouvelles affaires ouvertes chaque semaine.²⁶⁴ On a également observé que, alors que plusieurs milliers de personnes obtenaient auparavant la citoyenneté par la naturalisation chaque année au moyen d'un processus administratif, la naturalisation est désormais considérée comme « exceptionnelle » et n'est accordée que par le ministre, ce qui a considérablement réduit le nombre de personnes qui deviennent des citoyens naturalisés chaque année.²⁶⁵

La Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a déclaré que la discrimination fondée sur la citoyenneté peut être inconstitutionnelle dans certaines circonstances, même si la citoyenneté ne figure pas parmi les motifs de distinction illicite dans la clause d'égalité de la Constitution.²⁶⁶

Enregistrement des faits d'état civil et cartes d'identité dans le passé

Pendant la période de l'apartheid, l'enregistrement des naissances et les pièces d'identité ont été utilisés comme instruments de classification et de contrôle racial. La *Loi n° 30 de 1950 sur la population* rendait obligatoire l'enregistrement des personnes dès la naissance dans l'un des quatre groupes raciaux : blanc, personne de couleur, bantou (Africain noir) ou autre. Les citoyens étaient enregistrés dans un système centralisé et recevaient une carte d'identité sur laquelle leur race était indiquée par leur numéro d'identité. Les attributs utilisés pour déterminer la race d'une personne comprenaient la couleur de la peau, les traits du visage, les caractéristiques des cheveux, la langue parlée à la maison et la connaissance de l'afrikaans, le lieu de résidence, les amis, les habitudes alimentaires et de boisson, l'emploi et le statut socio-économique. Ainsi,

²⁶² Manby, B. 2016. *Citizenship Law in Africa: A Comparative Study*, p. 132. Open Society Foundations.

²⁶³ UNHCR. 2020. *Citizenship and Statelessness in the Member States of the Southern African Development Community*, p. 24. refworld.org/docid/6012a0d4.html

²⁶⁴ Al. 6.2v) de affidavit de réponse dans *Chisuse and Others v Director-General, Department of Home Affairs and Another*. collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/36628/04Answering%20Affidavit.pdf?sequence=8&isAllowed=y. Voir également Ellis, E. 2020, 14 février. « Citizenship case reveals chaos at Home Affairs as it battles 8,000 lawsuits », *Daily Maverick*. dailymaverick.co.za/article/2020-02-14-citizenship-case-reveals-chaos-at-home-affairs-as-it-battles-8000-lawsuits/#gsc.tab=0

²⁶⁵ UNHCR. *Citizenship and Statelessness in the Member States of the Southern African Development Community*, p. 5.

²⁶⁶ *Laubi-Odam and Others v Member of the Executive Council for Education (North-West Province) and Another*, 1998 (1) SA 745 (CC). saflii.org/za/cases/ZACC/1997/16.html; *Khosa and Others v Minister of Social Development and Others*, *Mahlaule and Another v Minister of Social Development*, 2004 (6) SA 505 (CC). saflii.org/za/cases/ZACC/2004/11.html. Voir Klaaren, J. 2010. « Constitutional Citizenship in South Africa », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, n° 1, p. 94-110.

le registre centralisé de la population d'Afrique du Sud est né principalement du désir d'établir une hiérarchie juridique en fonction de la race et a été essentiel à l'établissement de l'État d'apartheid.²⁶⁷

En outre, les Sud-Africains noirs étaient tenus d'avoir sur eux un laissez-passer (connu sous le nom de *dompas*, qui signifie littéralement « laissez-passer stupide »). Ces documents étaient utilisés pour contrôler les déplacements, car ils contenaient des autorisations permettant à leur détenteur de vivre et de travailler uniquement dans des zones précises du pays. Le laissez-passer contenait également les empreintes digitales de la personne, sa photographie, les détails de son emploi et sa classification raciale. L'incapacité à présenter un laissez-passer était un motif d'arrestation et d'expulsion vers une « réserve » noire; ces arrestations étaient courantes dans la pratique. Ces laissez-passer détestés sont devenus un symbole du contrôle lors de l'apartheid et ont inspiré des protestations publiques. En 1956, des milliers de femmes ont notoirement manifesté devant le bâtiment du gouvernement central d'Afrique du Sud pour protester contre les laissez-passer, et le refus d'avoir sur soi ces laissez-passer a été au cœur d'une action de désobéissance civile menée par le Congrès national africain. Ces manifestations ont abouti au massacre de Sharpeville le 31 mars 1960, lorsque 69 Sud-Africains noirs ont été abattus par la police au cours d'une manifestation de ce type; cet événement est aujourd'hui commémoré comme la Journée des droits de la personne en Afrique du Sud. La loi obligeant les Sud-Africains noirs à avoir sur eux un laissez-passer n'a été abrogée qu'en 1986, en réponse à la pression internationale croissante.²⁶⁸

En 1970, le ministère de l'Intérieur a relancé le registre de la population dans le but de saisir et de documenter chaque fait d'état civil de la vie d'une personne en un seul endroit, y compris l'enregistrement de la naissance, du décès et du mariage, ainsi que les permis de conduire, d'armes à feu, etc. Ce *Book of Life*, ou livret de vie, comme on l'a appelé, visait à remplacer la version précédente des cartes d'identité. Il comportait 50 pages pour consigner les informations et était censé être mis à jour en permanence. Cependant, le ministère de l'Intérieur a mal évalué les capacités de la technologie automatisée qu'il comptait utiliser pour uniformiser le processus de délivrance; par conséquent, de nombreuses personnes ont attendu des années avant de recevoir leur livret. Six ans après le début du projet, plus de 7 millions de personnes (plus de 50 pour cent de la population cible) n'avaient toujours pas reçu leur nouveau livret d'identité.²⁶⁹

En 1986, l'Afrique du Sud est passée d'un registre fondé sur la race à un registre complet de la population. Avant cette date, les deux derniers chiffres du numéro d'identification correspondaient à la classification raciale de la personne. Cette classification raciale a été abandonnée en 1986, et le gouvernement a commencé à délivrer activement des cartes d'identité à partir de ce moment-là. D'une certaine manière, c'était le début de la fin de l'apartheid.

267 Breckenridge, K. 2014. The Book of Life: The South African Population Register and the Invention of Racial Descent, 1950–1980. WISER, University of the Witwatersrand. wiser.wits.ac.za/sites/default/files/Breckenridge%20-%202014%20-%20The%20Book%20of%20Life%20The%20South%20African%20Population%20Reg_o.pdf

268 Voir, par exemple, South African Government Printing Works. 2013, 11 décembre. The New South African ID: From 'Dumb Pass' to Smart Card. gpwonline.co.za/about-us/Pages/default.aspx

269 Breckenridge, K. 2014. The Book of Life: The South African Population Register and the Invention of Racial Descent, 1950–1980.

Le nouveau gouvernement démocratique qui est arrivé au pouvoir en 1994 a dû traiter les registres de l'état civil d'un ensemble disparate d'acteurs, avec des registres et des documents différents pour les populations blanches, indiennes, personnes de couleur et africaines. Les ministères qui avaient procédé à l'enregistrement des faits d'état civil en fonction de la race devaient fusionner et unifier leurs registres pour n'avoir qu'un seul registre de la population. En raison de ce contexte fragmenté, le ministère de l'Intérieur a dû gérer d'anciens registres qui comprenaient des enregistrements multiples ou ambigus relativement aux personnes. Le processus de déduplication a pris des décennies.²⁷⁰

Enregistrement des faits d'état civil en Afrique du Sud aujourd'hui

Toutes les naissances et tous les décès qui ont lieu en Afrique du Sud doivent être enregistrés auprès du ministère de l'Intérieur dans les 30 jours qui suivent l'événement. Les informations sont saisies dans le National Population Register (NPR), ou registre national de la population. Selon la loi, le NPR est géré par le ministre de l'Intérieur et le directeur général de l'Intérieur, qui est l'administrateur en chef du Ministère et son rang est juste en dessous du ministre et du sous-ministre.

La loi principale est la *Loi n° 51 de 1992 sur l'enregistrement des naissances et des décès*, complétée par le Règlement sur l'enregistrement des naissances et des décès, 2014.

L'obligation de fournir une notification de la naissance incombe à l'un ou aux deux parents ou, s'ils sont tous deux décédés, au plus proche parent ou au tuteur légal de l'enfant. L'enregistrement de la naissance est gratuit s'il a lieu dans le délai de 30 jours.²⁷¹

La notification de la naissance doit contenir la preuve qu'une naissance a eu lieu, attestée par un médecin praticien qui a soit assisté à la naissance, soit examiné la mère ou l'enfant après la naissance. Si la naissance a eu lieu en dehors d'un établissement de santé, la notification de la naissance doit comprendre une déclaration sous serment attestée par un citoyen sud-africain qui a assisté à la naissance de l'enfant.²⁷² Le ou les parents (ou l'autre personne qui déclare la naissance) doivent également fournir des copies certifiées conformes de leur document d'identité ou (s'ils ne sont pas Sud-Africains) d'un passeport et du visa ou du permis correspondant.²⁷³

Il existe une disposition pour l'enregistrement tardif d'une naissance après la période normale de 30 jours, mais cela peut être lourd et coûteux. Il existe deux catégories pour l'enregistrement tardif : entre 30 jours et 1 an, et après 1 an, avec certaines exigences supplémentaires lorsque la personne enregistrée a plus de 7 ans. Des frais peuvent être facturés en cas d'enregistrement tardif d'une naissance. Les enregistrements tardifs comportent des exigences documentaires accrues et sont plus susceptibles de comporter des entretiens par un comité de sélection.²⁷⁴

270 Groupe de la Banque mondiale et Banque internationale pour la reconstruction et le développement. 2019. South Africa: ID Case Study, p. 8. documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/315081558706143827/south-africa-id-case-study

271 Ministère des Affaires intérieures. s.d. Birth Certificates. dha.gov.za/index.php/civic-services/birth-certificates

272 Ibid.

273 Ibid.

274 Ibid.

La *Loi sur l'enregistrement des naissances et des décès* autorise la collecte des données biométriques du parent et de l'enfant. Il existe également une ébauche de politique visant à prendre l'empreinte palmaire, l'empreinte de pied ou l'empreinte digitale des enfants, ainsi que les empreintes digitales des parents, qui sont comparées en ligne par rapport au NPR, lorsque cela est possible.²⁷⁵

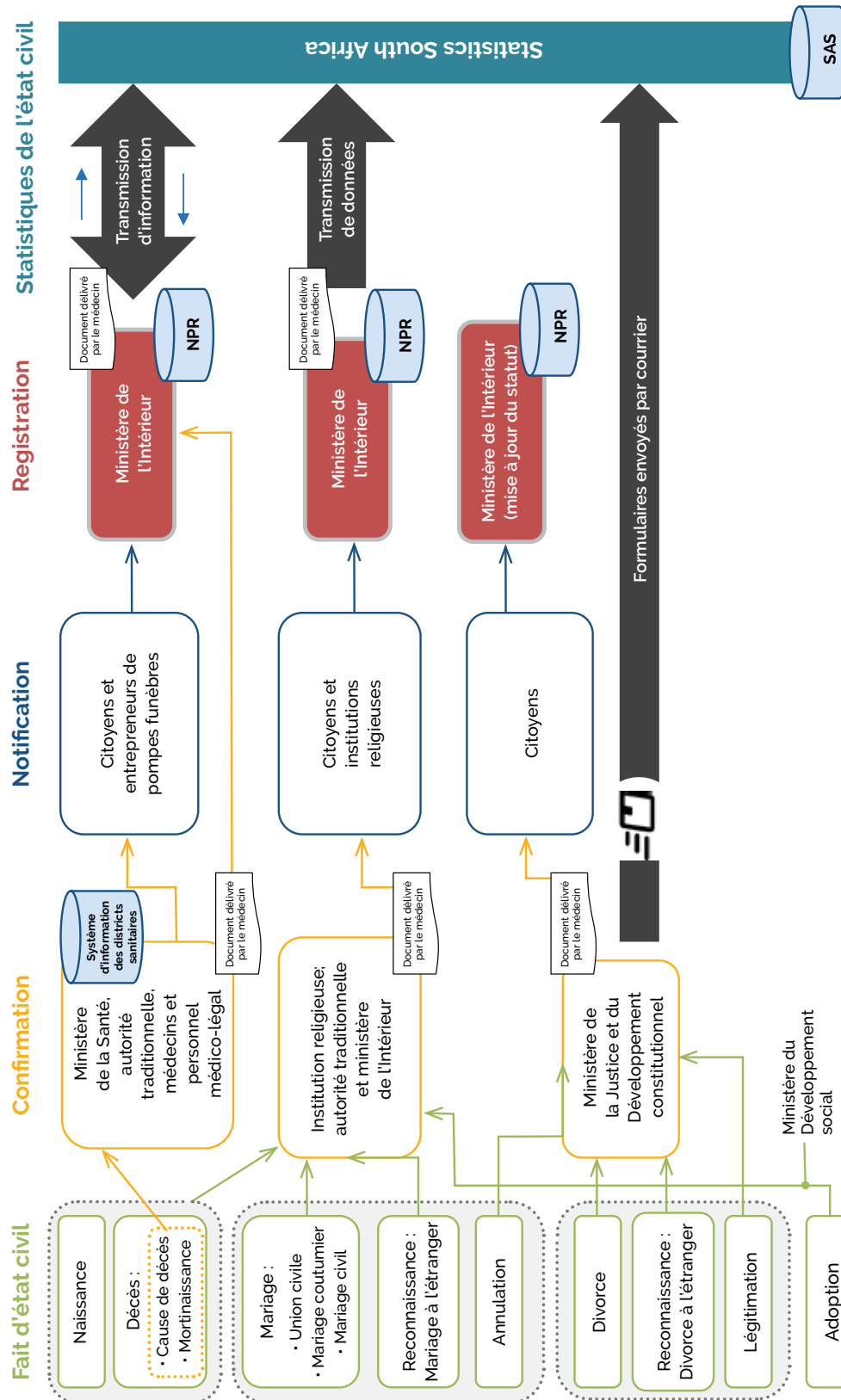
En 2018, le ministère de l'Intérieur a proposé une nouvelle réglementation qui aurait exigé que les enfants nés de parents non sud-africains se voient délivrer une confirmation de naissance plutôt qu'un certificat de naissance (que les parents soient résidents permanents, réfugiés ou présents d'une autre manière en Afrique du Sud); l'idée était que cette confirmation de naissance puisse être présentée à l'ambassade concernée afin que ces enfants puissent obtenir un certificat de naissance de leur pays de nationalité.²⁷⁶ De nombreuses organisations de la société civile se sont opposées à cette proposition, affirmant qu'elle violerait les obligations de l'Afrique du Sud en matière de droit international ainsi que le droit constitutionnel des enfants à un nom et à une nationalité dès la naissance.²⁷⁷ La proposition a été retirée. Toutefois, cela semble indiquer une mauvaise compréhension du fait que les certificats de naissance sud-africains sont une preuve de la citoyenneté sud-africaine, par opposition à un enregistrement des faits relatifs à la naissance d'une personne.

275 Harrisberg, K. 2021, 8 janvier. « Plan to Record All Babies' Biometrics Raises Privacy Fears », dans *News24*. news24.com/news24/SouthAfrica/News/plan-to-record-all-babies-biometrics-raises-privacy-fears-20210108#:~:text=The%20Department%20of%20Home%20Affairs,biometric%20records%20could%20be%20leaked

276 Le projet de règlement a été publié dans *South African Government Gazette* 41970. 12 octobre 2018. docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/181012draftreg-registrationofbirthsdeaths.pdf. Voir le projet de règlement 1 (définition de la confirmation du certificat de naissance, p. 7 et 8).

277 Des objections ont été formulées, par exemple, par le Centre for Child Law, ou centre pour le droit de l'enfance, Lawyers for Human Rights, ou avocats des droits de la personne, le Scalabrini Centre de Cape Town et l'University of Cape Town Refugee Law Clinic, ou centre juridique pour les réfugiés de l'université de Cape Town. Mabuza, E. 2018, 15 novembre. « Foreign-born children should not be deprived of birth certificates », dans *Sunday Times*. timeslive.co.za/news/south-africa/2018-11-15-foreign-born-children-should-not-be-deprived-of-birth-certificates.

Figure 7. Système actuel d'enregistrement des faits d'état civil en Afrique du Sud



Source : Statistics South Africa. 2019.

Un problème lié à l'enregistrement des naissances qui a récemment fait l'objet d'un litige concerne l'enregistrement des naissances d'enfants nés hors mariage. La réglementation exigeait que la déclaration de naissance d'un enfant né hors mariage soit faite par la mère de l'enfant. Une personne qui reconnaît la paternité doit soumettre une déclaration sous serment indiquant sa relation avec la mère, et ses empreintes digitales doivent être comparées en ligne par rapport au NPR.²⁷⁸ Sur le formulaire, on demande à la mère de confirmer son consentement à la reconnaissance de paternité.²⁷⁹ La loi et le règlement sont muets sur la procédure à suivre si la mère, par exemple, meurt en couche ou ne s'acquitte pas de l'obligation de présenter l'avis de naissance. De cette façon, ils discriminent les pères d'enfants nés hors mariage. Cette disposition de la loi a été jugée inconstitutionnelle en mai 2020, car elle « interdit implicitement au père non marié d'un enfant né hors mariage de notifier la naissance de l'enfant sous son nom de famille si la mère est absente » [traduction]; le tribunal a estimé qu'un père non marié doit être autorisé à enregistrer la naissance de son enfant sous son nom de famille s'il reconnaît sa paternité par écrit et sous serment.²⁸⁰

L'enregistrement des décès, dans le cas d'un décès de cause naturelle, incombe à toute personne qui a assisté au décès ou qui en a eu connaissance par la suite, ou à « la personne responsable de l'inhumation » [traduction], qui sera généralement une entreprise de pompes funèbres.²⁸¹ Les entreprises de pompes funèbres doivent s'inscrire auprès du ministère de l'Intérieur pour obtenir l'autorisation de participer aux activités liées à l'enregistrement des décès, après avoir démontré qu'elles connaissent suffisamment les exigences légales applicables. Cette désignation peut être retirée si l'entreprise de pompes funèbres ne respecte pas la loi.²⁸² Toute personne qui annonce un décès doit fournir le certificat du médecin praticien, s'il est disponible; si aucun médecin n'a assisté au décès ou examiné le cadavre, il existe des exigences supplémentaires en matière de notification.²⁸³

Les processus d'enregistrement des naissances et des décès sont perçus comme efficaces, en partie parce qu'ils sont gérés par le ministère de l'Intérieur, qui dispose de bureaux dans tout le pays. L'enregistrement est également bien encouragé, puisqu'un certificat de décès est nécessaire pour accéder aux prestations de survivant et un certificat de naissance est nécessaire pour accéder à l'allocation de soutien pour enfants.

278 *Regulations on the Registration of Births and Deaths*, 2014, art. 12.

279 Annexe 1A du règlement.

280 *Centre for Child Law v Director-General: Department of Home Affairs and Others*, (CA 319/2018) [2020] ZAECHGHC 43. 9 mai 2020. saflii.org/za/cases/ZAECHGHC/2020/43.html

281 *Births and Deaths Registration Act*, loi n° 51 de 1992, art. 4, p. 14.

282 Ibid., art. 22A; *Regulations on the Registration of Births and Deaths*, 2014, art. 29.

283 *Births and Deaths Registration Act*, loi n° 51 de 1992, art. 14; *Regulations on the Registration of Births and Deaths*, 2014, al. 21(1)b) et 22(1)b).

Bien que l'Afrique du Sud n'ait pas encore officiellement intégré les établissements médicaux dans sa loi sur l'enregistrement des faits d'état civil, le ministère de l'Intérieur travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Santé pour mettre en commun les renseignements et les pratiques exemplaires afin de lutter contre la fraude dans le processus de délivrance des certificats de naissance et de décès et d'améliorer les données sur les causes de décès. Le processus de mise en place de points d'enregistrement des naissances dans les établissements de santé est également en cours.²⁸⁴

Au cours des deux dernières décennies, l'Afrique du Sud a fait des progrès remarquables en matière d'enregistrement des naissances. Selon Statistics South Africa, en 2019, le taux d'enregistrement des naissances était de 88,6 pour cent, et 78 pour cent des naissances ont été enregistrées dans les 30 jours. La principale incitation à l'enregistrement est que les nouveaux-nés et leurs familles ont accès aux allocations familiales une fois la naissance enregistrée; l'amélioration de l'accès aux établissements d'enregistrement et la sensibilisation accrue du public aux avantages de l'enregistrement sont également citées comme des facteurs contributifs.²⁸⁵ L'enregistrement des décès s'est élevé à 96 pour cent en 2019, 72,5 pour cent des décès ayant été enregistrés dans les 72 heures prescrites.²⁸⁶

L'enregistrement des mariages est obligatoire en vertu des différentes lois qui couvrent les différents types de mariage,²⁸⁷ mais l'enregistrement des divorces n'est pas encore bien intégré dans le système d'état civil.²⁸⁸ Le ministère de l'Intérieur aurait mis en place un système de SMS (messagerie mobile) permettant aux personnes de vérifier leur état matrimonial en envoyant leur numéro d'identification à un numéro SMS précis.²⁸⁹

284 Groupe de la Banque mondiale et Banque internationale pour la reconstruction et le développement. South Africa: ID Case study, p. 8. Selon cette source, « la collaboration entre les deux ministères a été officialisée en février 2010, lorsqu'un protocole intergouvernemental a été signé en vertu de la *Intergovernmental Relations Framework Act* (loi n° 13 de 2005) » [traduction].

285 Voir généralement *ibid.*; Dunning, C., Gelb, A. et Raghavan, S. 2014. Birth Registration, Legal Identity, and the Post-2015 Agenda, p. 8. Centre pour le développement mondial, CGD Policy Paper 046. cgdev.org/publication/birth-registration-legal-identity-and-post-2015-agenda

286 Voir Maluleke, R. 2019. South Africa's Progress in Civil Registration. Presentation to the 5th Annual Meeting of the ID4Africa Movement. id4africa.com/2019_event/presentations/InF1/1-Risenga-Maluleke_Statistics-SA.pdf

287 Les mariages civils entre personnes de sexe opposé sont couverts par la Marriage Act, loi no 25 de 1961. Les mariages civils et les partenariats civils (collectivement appelés « unions civiles ») entre deux personnes de même sexe ou de sexe opposé sont couverts par la *Civil Union Act*, loi n° 17 de 2006. Les mariages coutumiers conclus selon les traditions des groupes autochtones sont couverts par la *Recognition of Customary Marriages Act*, loi n° 120 de 1998.

288 La *Divorce Act*, loi n° 70 de 1919, est muette sur l'enregistrement. Le Department of Justice and Constitutional Development, ou ministère de la Justice et du Développement constitutionnel, est responsable de la tenue des registres des divorces et des annulations, mais Statistics South Africa signale que ces données ne sont pas liées aux registres des mariages du ministère de l'Intérieur. Statistics South Africa. 2019. Marriages and Divorces 2017, p. 2. statssa.gov.za/publications/P0307/P03072017.pdf

289 Western Cape Government. 2019. Check Your Marital Status. westerncape.gov.za/service/check-your-marital-status

Cartes d'identité

La loi actuelle est la *Loi n° 68 de 1997 sur l'identification*, complétée par le *Règlement sur l'identification*, 1998,²⁹⁰ et appliquée par le ministre de l'Intérieur. La Loi établit le registre national de la population, qui ne couvre que les citoyens sud-africains et les résidents permanents.²⁹¹

La carte d'identité est obligatoire à partir de 16 ans. Les citoyens et les résidents permanents sont tenus de demander une carte d'identité dans les 30 jours suivant l'âge de 16 ans. Un agent de la paix (comme un membre de la police) peut demander à toute personne qui semble avoir plus de 16 ans de présenter sa carte d'identité; si elle n'en a pas, l'agent de la paix peut lui remettre une demande écrite pour qu'elle fasse une demande de carte d'identité dans les 7 jours. Le non-respect d'une telle demande constitue une infraction pénale passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 mois. Les certificats d'identité temporaires sont délivrés après réception d'une demande de carte d'identité et peuvent être envoyés par courrier.

Il est possible de délivrer un document de rechange si une carte d'identité ou un certificat d'identité temporaire est endommagé, perdu ou volé, si les données personnelles d'une personne ont été modifiées ou changées ou si son statut de citoyenneté a changé.

Les informations d'identification civile et les caractéristiques des Sud-Africains et des résidents permanents sont stockées dans un registre national de la population qui ressemble quelque peu au registre établi par la *Loi sur la population* de 1950 et d'autres registres anciens.

Les renseignements suivants sont collectés conformément à la *Loi sur l'identification* :

- a) Le numéro d'identité;
- b) Le nom, le prénom complet, le sexe, la date de naissance et le lieu ou le pays de naissance;
- c) À partir de 16 ans, le lieu habituel de résidence et l'adresse postale;
- d) Si la personne est un citoyen sud-africain par la naturalisation ou l'enregistrement plutôt que par la naissance ou la filiation,²⁹² les dates d'acquisition de la citoyenneté et des détails sur la date d'entrée en Afrique du Sud et le pays de citoyenneté;
- e) Les détails de l'état matrimonial et de tout mariage de cette personne;
- f) À partir de 16 ans, une photo récente;
- g) À partir de 16 ans, les empreintes digitales;
- h) Les détails concernant les passeports et les documents de voyage délivrés;

²⁹⁰ *Identification Regulations*, 1998 (avis du gouvernement R978 de 1998, Government Gazette 19098 du 31 juillet 1998), tel qu'il est modifié.

²⁹¹ *Identification Act*, loi n° 68 de 1997, art. 3.

²⁹² La citoyenneté par l'enregistrement était couverte par l'article 8 de la *South African Citizenship Act*, loi no 44 de 1949. Cette disposition a été abrogée en modifiant la loi n° 69 de 1962. L'ensemble de la loi sur la citoyenneté a ensuite été remplacé par la *South African Citizenship Act*, loi n° 88 de 1995. L'enregistrement en tant que moyen d'accéder à la citoyenneté n'existe plus.

- i) Les détails de son décès ou de son départ définitif d'Afrique du Sud, et l'annulation correspondante de sa carte d'identité, le cas échéant;
- j) Tout autre détail déterminé par le ministre par un avis publié dans le *Government Gazette*, ou bulletin officiel.

La carte d'identité elle-même contient les renseignements suivants :

- a) Le numéro d'identité du titulaire;
- b) Le nom, le prénom complet, le sexe, la date de naissance et le lieu ou le pays de naissance du titulaire;
- c) Pour les citoyens autres que ceux par la naissance ou l'affiliation, les dates d'acquisition de la citoyenneté et les détails concernant la date d'entrée en Afrique du Sud et le pays de citoyenneté;
- d) Une photographie récente, qui doit être prise sans chapeau ni voile, à moins que le directeur général n'ait exempté cette personne ou une catégorie pertinente de personnes de cette exigence;
- e) L'empreinte du pouce du titulaire;
- f) Tout autre élément du registre de la population déterminé par le ministre par un avis publié dans le bulletin officiel.

Les réfugiés reçoivent également des cartes d'identité. Une fois qu'une personne a acquis le statut de réfugié, elle obtient un certificat de reconnaissance du statut de réfugié. Les personnes à sa charge reçoivent également ce document.²⁹³ Tout réfugié âgé de 16 ans ou plus doit demander immédiatement une carte ou un document d'identité « semblable à une carte ou à un document d'identité sud-africain²⁹⁴ » [traduction]. Selon le site Web du ministère de l'Intérieur, cette demande doit être faite dans n'importe quel bureau d'accueil des réfugiés dans les 15 jours suivant l'octroi du statut de réfugié.²⁹⁵ La demande de carte d'identité doit être présentée avec une copie du certificat de reconnaissance du statut de réfugié et les mêmes données biométriques que celles requises pour une carte d'identité nationale pour les citoyens et les résidents permanents.²⁹⁶ La carte d'identité initiale est gratuite, mais le remplacement d'un document perdu, volé ou endommagé est payant.²⁹⁷

Le gouvernement a commencé à déployer de nouvelles cartes d'identité à puce en 2013, en délivrant ces cartes aux nouveaux demandeurs ainsi qu'en réémettant progressivement les cartes aux détenteurs actuels. Les titulaires d'une carte d'identité ont été invités à se rendre dans les bureaux du ministère de l'Intérieur par étapes, en fonction de leur date de naissance.²⁹⁸

293 *Refugees Act*, loi n° 130 de 1998, al. 27a); *Refugee Regulations*, 2018, art. 17. Le certificat est valide pour quatre ans et peut être renouvelé.

294 *Refugees Act*, loi n° 130 de 1998, art. 30; *Refugee Regulations*, 2018, art. 18.

295 Ministère des Affaires intérieures. 2020. Refugee Status & Asylum.
dha.gov.za/index.php/refugee-status-asylum

296 *Refugee Regulations*, 2018, par. 18(2).

297 Ibid., par. 18(4); Ministère des Affaires intérieures. Refugee Status & Asylum.

298 South African Government. 2020. Smart Identity Document (ID) Card Roll-out.
gov.za/about-government/smart-identity-document-id-card-roll-out

Protection des données

La *Loi n° 4 de 2013 sur la protection des renseignements personnels* (POPI) restreint le traitement des renseignements personnels. Les renseignements personnels pertinents dans le contexte de l'ESEC et de l'identification comprennent les renseignements relatifs à la race, au sexe, à la grossesse, à l'état matrimonial, à l'origine nationale, ethnique ou sociale, à l'âge, à la langue et à la naissance d'une personne, ainsi que tout numéro d'identification attribué à cette personne ou toute donnée biométrique de celle-ci. Ils peuvent, dans certaines circonstances, comprendre le nom de la personne. La race ou l'origine ethnique et les données biométriques sont comprises dans la catégorie des renseignements personnels spéciaux qui bénéficient d'un degré de protection plus élevé. Le traitement comprend la collecte, l'organisation, le stockage, la mise à jour, l'extraction et la diffusion des renseignements, entre autres processus.

Il n'y a pas une forte incidence sur les données de l'ESEC et d'identification, puisque le traitement des renseignements personnels est autorisé lorsqu'il est « nécessaire à la bonne exécution d'une obligation de droit public par un organisme public »²⁹⁹ [traduction], le traitement des renseignements sur la race ou l'origine ethnique (qui peuvent souvent être révélés par un nom) est autorisé lorsqu'il est essentiel pour identifier les personnes concernées³⁰⁰ et le traitement des données biométriques est autorisé lorsque les renseignements ont été obtenus conformément à la loi.³⁰¹ Néanmoins, les principes fondamentaux de la protection des données énoncés dans la loi semblent s'appliquer aux renseignements collectés pour l'enregistrement des faits d'état civil et l'identification.³⁰²

La *Loi n° 2 de 2000 sur la promotion de l'accès à l'information* (PAIA) remplace les dispositions plus détaillées sur l'accès contenues dans la *Loi n° 51 de 1992 sur l'enregistrement des naissances et des décès* et la *Loi n° 68 de 1997 sur l'identification*.³⁰³ Le manuel du ministère de l'Intérieur sur l'accès à l'information en vertu de la PAIA présente les indications reproduites ci-dessous sur la confidentialité ou l'accessibilité des diverses formes de renseignements personnels qu'il détient. Les renseignements concernant l'état matrimonial sont considérés comme non confidentiels (probablement pour aider à prévenir la bigamie), tandis que les autres renseignements personnels sont considérés comme confidentiels.

²⁹⁹ *Protection of Personal Information Act*, loi n° 4 de 2013, art. 11.

³⁰⁰ Ibid., art. 29.

³⁰¹ Ibid., art. 33.

³⁰² Les exclusions de la Loi sont énoncées aux articles 6 et 7, mais elles ne semblent pas couvrir les activités de l'ESEC et d'identification.

³⁰³ *Promotion of Access to Information Act*, loi n° 2 de 2000, art. 6. Les lois énoncées ne figurent pas dans l'annexe mentionnée dans la présente section, ce qui signifie qu'elles sont remplacées.

Tableau 15. Aperçu de l'accès à l'information

Objet des documents	Catégorie ou description des documents	État et accès
Naissances	Demande d'enregistrement de naissance et documents justificatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Confidentiel • Demande en vertu de la PAIA
Documents d'identité	Demande de carte d'identité et documents justificatifs	
Passeports	Demande de passeport et documents justificatifs	
Citoyenneté	Demande de citoyenneté par la naturalisation, de réintégration dans la citoyenneté et documents justificatifs	
Mariages	<ul style="list-style-type: none"> • Registre des commissaires aux mariages et des nominations • Registre des mariages (mariages civils et unions civiles) 	<ul style="list-style-type: none"> • Non confidentiel • Volontaire
Adoptions	Registre des adoptions	<ul style="list-style-type: none"> • Confidentiel • Demandeur personnel ou proche parent
Décès	<ul style="list-style-type: none"> • Registre des décès et certificats de décès • Données relatives aux décès enregistrés 	

Source : Ministère de l'Intérieur, *Manuel relatif au PAIA*, 2e éd. (2013), p. 8.
dha.gov.za/images/Documents/DHA%20PAIA%20MANUAL%2004%202013.%20LOCKED.doc

2020 : Réponse à la pandémie de COVID-19

Le 15 mars 2020, le président de l'Afrique du Sud a déclaré l'état d'urgence.³⁰⁴ La réglementation a été modifiée pour imposer un confinement national à partir du 26 mars 2020, initialement prévu pour durer jusqu'au 16 avril 2020 à minuit, mais prolongé par la suite jusqu'au 30 avril 2020 à minuit.³⁰⁵ Les nouvelles réglementations édictées le 29 avril 2020 prévoient un cadre détaillé de cinq niveaux d'alerte, le niveau 5 étant le stade avec les mesures les plus strictes pour empêcher la propagation du virus.³⁰⁶

L'Afrique du Sud dispose d'une *Loi sur l'état d'urgence* et d'une *Loi sur la gestion des catastrophes*, mais ni l'une ni l'autre ne fait référence à la continuité des activités du registre civil de la population et la délivrance de certificats d'état civil ou de cartes d'identité ou ne prévoit ces activités.

Pendant les phases initiales du confinement en raison de la COVID-19 en 2020 (niveau 5), le ministère de l'Intérieur n'a fourni que des services limités, tels que la délivrance de certificats d'identité temporaires et de certificats de décès et la réémission de certificats de naissance pour les personnes qui avaient perdu ou égaré des documents.³⁰⁷

304 Avis du gouvernement n° 313, *Government Gazette* 43096. 15 mars 2020.

305 Avis du gouvernement n° 398, *Government Gazette* 43148. 25 mars 2020.

306 Avis du gouvernement n° 480, *Government Gazette* 43258. 29 avril 2020.

307 SA News. 2020, 31 mars. Home Affairs Services Available during Lockdown.
sanews.gov.za/south-africa/home-affairs-services-available-during-lockdown

Au fur et à mesure que les restrictions s'assouplissaient (niveau 4), le Ministère a ensuite étendu ses services relatifs au système ESEC et à l'identification de la manière suivante : délivrance de cartes d'identité non collectées et de certificats d'identité temporaires, enregistrement des naissances et des décès (à l'exception des enregistrements tardifs des naissances) et réémission des certificats de naissance et de décès.³⁰⁸ Au cours de la phase suivante (niveau 3), le Ministère a ajouté (sur rendez-vous) les services de mariage et les demandes d'enregistrement tardif de naissance.³⁰⁹ Les services relatifs à l'asile et aux réfugiés ont été interrompus pendant ces phases, tous les permis des demandeurs d'asile qui avaient expiré ou devaient expirer pendant l'état de catastrophe nationale étant réputés avoir été prolongés.³¹⁰

Les services d'enregistrement des naissances, généralement offerts dans l'établissement de santé où l'enfant naît, n'étaient pas opérationnels pendant le confinement de niveau 5. Bien que l'enregistrement des naissances ait été l'un des premiers services à reprendre après la fin de la période de confinement la plus restrictive, on a estimé qu'il y avait un arriéré de près de 100 000 enfants nés pendant le confinement sans certificat de naissance. Cette situation a été particulièrement problématique pendant la période où les familles ressentaient l'incidence économique de la COVID-19, car un parent ne peut pas accéder à une allocation de soutien pour un enfant dont la naissance n'est pas enregistrée. (Un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur a déclaré que la South African Social Security Agency, ou agence sud-africaine de sécurité sociale, autorise l'inscription des enfants à une allocation pendant trois mois en attendant l'obtention d'un certificat de naissance, mais cela n'est pas précisé dans les règlements pertinents.)³¹¹

Si l'interruption temporaire des services a entraîné un enregistrement tardif des naissances après le délai habituel de 30 jours, les parents ont été autorisés à enregistrer leurs enfants sans aucune des exigences supplémentaires qui s'appliquent habituellement à l'enregistrement tardif. Le ministère de l'Intérieur se préparerait à augmenter ses heures de travail pour résorber l'arriéré dès la reprise de l'enregistrement des naissances.³¹²

308 Avis du gouvernement n° R.518, *Government Gazette* 43301. 9. Mai 2020. Règlement 17D.

309 Ministère des Affaires intérieures. 2020, 1^{er} juin. Additional Services in Level 3 Lockdown. dha.gov.za/index.php/statements-speeches/1347-additional-services-in-level-3-lockdown; Avis du gouvernement n° 664 du 10 juin 2020 (GG 43420). Règlement 17E.

310 ENCA. 2020, 29 mai. Lockdown Level 3: Home Affairs Services Revealed. enca.com/news/lockdown-level-3-home-affairs-services-revealed

311 Les allocations sociales sont distribuées en vertu de la *Social Assistance Act*, n° 13 de 2004. L'article 11 du *Regulations relating to the Application for and Payment of Social Assistance and the Requirements or Conditions in respect of Eligibility for Social Assistance*, publié dans GN R898 de 2008, tel qu'il est modifié, prévoit qu'une demande d'aide sociale doit comprendre une pièce d'identité du demandeur et de son conjoint et, dans le cas d'une allocation de soutien pour enfants, d'une allocation pour personnes à charge ou d'une allocation pour enfants en famille d'accueil, une pièce d'identité ou un certificat de naissance valide de chaque enfant pour lequel une demande d'aide sociale est faite.

312 Zuzile, M. 2020, 15 mai. « Lockdown Leaves Thousands of Newborns without Birth Certificates », dans *Sunday Times*. timeslive.co.za/news/south-africa/2020-05-15-lockdown-leaves-thousands-of-newborns-without-birth-certificates

Résumé du chapitre

Au cours des dernières décennies, l'Afrique du Sud a dû faire face à des systèmes d'enregistrement disparates et discriminatoires. Après la fin de l'apartheid en 1994, le gouvernement a dû intégrer les dossiers des différents ministères de l'Intérieur des réserves dans un seul registre centralisé. L'intégration de l'enregistrement des faits d'état civil à l'identification civile et l'établissement d'un lien avec la fourniture de prestations et de services sociaux ont stimulé l'enregistrement et favorisé l'inclusion.

Parmi les quatre pays examinés dans le présent document, l'Afrique du Sud est le seul qui n'a pas encore officiellement intégré le rôle de la déclaration des établissements de santé dans l'enregistrement des naissances et des décès, même si une coopération et un partage des données ont lieu entre les autorités responsables de l'enregistrement des faits d'état civil et le secteur de la santé.

L'Afrique du Sud semble un peu moins généreuse que les autres pays étudiés dans les dispositions prises pour les apatrides, notamment dans la pratique. Un examen détaillé de la manière dont les bureaux d'enregistrement des faits d'état civil traitent les cas où la documentation est manquante dépassait le cadre de la présente étude.

Les nombreuses modifications apportées à la loi sur les exigences en matière de citoyenneté indiquent qu'il s'agit d'un domaine encore quelque peu instable sur le plan politique.

Les cartes d'identité sont obligatoires pour les citoyens et les résidents permanents à partir de l'âge de 16 ans, et les réfugiés sont tenus de demander des cartes d'identité similaires. Les cartes contiennent des renseignements sur la citoyenneté ainsi que d'autres renseignements personnels, mais contrairement à l'histoire douloureuse de l'Afrique du Sud, il n'y a aucune indication de la race sur la carte d'identité, et ce renseignement n'est plus codé dans le numéro d'identification. Un déploiement de cartes à puce est en cours.

L'Afrique du Sud dispose d'un cadre juridique relativement nouveau, tant pour la protection des données que pour l'accès à l'information. Les données relatives à l'enregistrement des faits d'état civil et à l'identification sont traitées de manière confidentielle, à l'exception des renseignements relatifs au mariage.

L'Afrique du Sud a été particulièrement touchée par la COVID-19. Bien que le pays ait maintenu en activité certains services essentiels d'enregistrement des faits d'état civil pendant les périodes de confinement, la situation a entraîné un retard dans l'enregistrement des naissances, et la crise n'est pas encore terminée.

Dans l'ensemble, la stabilité sociale, économique et politique du pays a montré une tendance à la baisse avant même la pandémie de 2020, la fragilité de l'Afrique du Sud étant aggravée par l'effet de la pandémie³¹³. Cette situation pourrait rendre encore plus importantes à l'avenir les allocations sociales qui dépendent de l'enregistrement des naissances et de l'identification.

313 Messner de Latour, J.J., et al. Fragile States Index Annual Report 2019, p. 9.

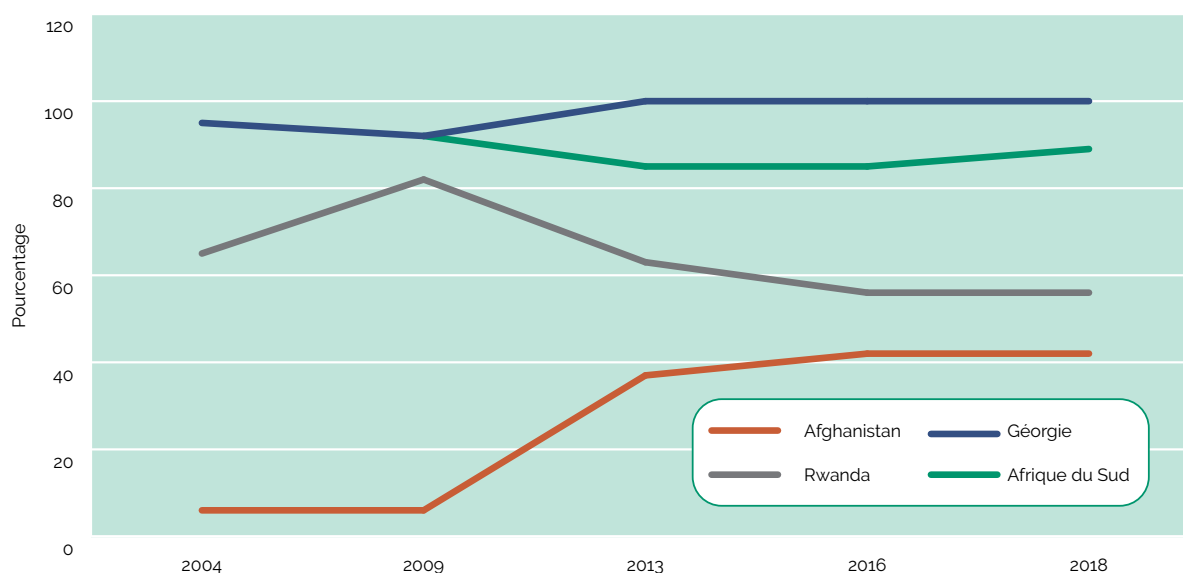
Conclusions

Un système de gestion de l'identité qui fonctionne bien et qui est capable d'enregistrer universellement tous les faits d'état civil, en particulier l'enregistrement des naissances et la délivrance de certificats de naissance à chaque enfant né dans le pays, doit être fondé sur un cadre juridique complet pour la gestion de l'identité, des institutions fortes pour fournir des services et protéger les documents et une technologie fiable et sécurisée qui est appropriée à l'objectif et à l'environnement.

Malgré les progrès apparents et considérables de l'Afghanistan, de la Géorgie, du Rwanda et de l'Afrique du Sud dans l'amélioration du cadre législatif et réglementaire pour faciliter l'enregistrement et promouvoir l'inclusion, il reste des défis à relever pour mettre pleinement en œuvre les efforts de modernisation. La modification des lois demande beaucoup de ressources et de temps, et il est presque impossible de les mettre à jour pour suivre l'évolution technologique. Cependant, les quatre pays ont mis à jour les lois sur l'établissement de l'identité juridique en facilitant l'enregistrement des naissances, au moins pour les citoyens et les résidents autorisés, conformément à la reconnaissance internationale de l'importance de la fiabilité des documents d'origine. Leurs systèmes d'enregistrement des faits d'état civil reposent ainsi sur une base plus solide et plus stable.

Couverture et systèmes de l'enregistrement des faits d'état civil

Figure 8. Comparaison des taux d'enregistrement des naissances



Source : UNICEF, *The State of the World's Children (1999 à 2018)*. [unicef.org/reports/state-of-worlds-children](https://www.unicef.org/reports/state-of-worlds-children)

Le Rwanda indique avoir arrêté la tendance à la baisse mise en évidence dans le tableau ci-dessus grâce à des réformes législatives et à des campagnes de sensibilisation du public; l'Institut National de la Statistique du Rwanda a estimé que l'enregistrement des naissances pour 2019 était de 87 pour cent dans tout le pays, avec une différence non significative entre les taux d'enregistrement des hommes et des femmes.³¹⁴

D'autres sources brossent un tableau quelque peu différent de la situation sud-africaine, qui montre des taux antérieurs plus faibles et donc des augmentations récentes plus remarquables. Selon une source secondaire, l'Afrique du Sud a signalé une augmentation du taux d'enregistrement des naissances au cours de la première année de vie, qui est passé de 24 pour cent en 1991 à 95 pour cent en 2012.³¹⁵ Statistics South Africa souligne une amélioration significative de l'enregistrement des naissances dans les délais (dans les 30 jours) au cours de la période de 5 ans allant de 2014 à 2018, passant de 60,1 pour cent en 2014 à 79,6 pour cent en 2018.³¹⁶

Les aperçus statistiques globaux masquent également les différences locales. Par exemple, l'enquête de 2016-2017 sur les conditions de vie en Afghanistan a indiqué que les naissances de moins de 30 pour cent de tous les enfants de moins de 5 ans ont été enregistrées, ce qui représente 60,9 pour cent des enfants de moins de 5 ans dans les régions urbaines, par rapport à 22,4 pour cent dans les régions rurales et à 10,4 pour cent des enfants kuchis (nomades).

Ces divergences dans les statistiques montrent la difficulté de mesurer avec précision les taux d'enregistrement des faits d'état civil. L'effet de la COVID-19 en 2020 est susceptible de compliquer davantage les mesures statistiques, en particulier les tendances à l'enregistrement des naissances en temps opportun.

L'intégration de la notification des faits d'état civil du secteur de la santé au registre de l'état civil a été un facteur important dans la réalisation de l'enregistrement universel des naissances en Géorgie, qui attribue également ses taux d'enregistrement élevés au fait que l'enregistrement des naissances est lié à la fois à des incitatifs, sous la forme de plusieurs formes d'allocations sociales, et à des « blâmes », sous la forme d'amendes pour défaut d'enregistrement de la naissance d'un enfant, ainsi qu'à la participation des établissements de santé dans la déclaration des naissances.³¹⁷ Il est possible d'enregistrer les nouveau-nés dans certains des plus grands hôpitaux d'Afrique du Sud, mais l'incitatif le plus important pour atteindre des taux élevés d'enregistrement des naissances est lié à la nécessité d'avoir un certificat de naissance pour obtenir l'allocation universelle pour enfants. La diminution des taux d'enregistrement au Rwanda ces dernières années peut être liée à la bureaucratisation croissante des procédures

314 Institut National de la Statistique du Rwanda. 2019. Rwanda Vital Statistics Report 2019, xv. statistics.gov.rw/publication/rwanda-vital-statistics-report-2019

315 Dunning, C., et al. Birth Registration, Legal Identity, and the Post-2015 Agenda, p. 8.

316 Statistics South Africa. 2019. More than 1 Million Births Registered in 2018. statssa.gov.za/?p=12586

317 UNICEF. 2016. Social Assistance Description and Recommendations 2014–2016: Analysis of Social Benefits/Assistance Provided to the Population of Georgia by Central and Municipal Governments, p. 26. cgdev.org/publication/birth-registration-legal-identity-and-post-2015-agenda. Voir également Gouvernement de la Géorgie. 2020. Measures Implemented by the Government of Georgia Against Covid-19: Report, p. 39. gov.ge/files/41_76497_133739_COVIDRESPONSEREPORTGoG_ENG.pdf; Nations Unies. 2019. Universal Periodic Review Mid Term Report Georgia, Recommendation 117.87. lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session23/GE/UPR2ndCycle_midterm.pdf

d'enregistrement. L'Afghanistan a connu une augmentation importante de l'enregistrement des naissances malgré des circonstances extrêmement difficiles, tandis que les défis généraux de la gouvernance continuent probablement à contribuer aux taux d'enregistrement relativement faibles du pays. Une amélioration récente est l'inclusion du nom de la mère sur le registre d'enregistrement des naissances et sur le certificat de naissance. En revanche, la participation des établissements de santé à l'enregistrement des naissances n'a pas produit une augmentation aussi remarquable des taux en Afghanistan qu'ailleurs, car un grand nombre de naissances ont lieu à domicile.³¹⁸

La mise à jour de l'efficacité et du fonctionnement des établissements pour s'harmoniser avec la nécessité d'enregistrer en temps opportun les faits d'état civil est un autre défi de la gouvernance, en particulier dans les pays sortant d'un conflit ou de conditions défavorables. Dans leur rapport *Institutions Taking Root : Building State Capacity in Challenging Contexts*, Barma et coll. affirment que « la mise en place et le fonctionnement d'établissements efficaces constituent un défi permanent et à long terme pour les gouvernements, même dans des circonstances idéales »³¹⁹ [traduction]. Bien qu'ils ne traitent pas des registres de l'état civil ou des quatre pays mis en avant dans la présente étude, leur description des complexités du renforcement des institutions s'applique en ce sens que « ce défi [le renforcement des institutions] est aggravé par les conditions instables que l'on trouve dans les contextes fragiles et touchés par les conflits (CFC), où la sécurité humaine, la cohésion sociale, la stabilité politique et l'activité économique ont été perturbées »³²⁰ [traduction].

Les pays étudiés font partie de ceux qui imposent une identité primaire, centrale ou juridique, ancrée dans la législation nationale, comme condition préalable à l'accès aux droits, aux avantages et aux responsabilités civiques offerts par les États respectifs. Un point commun entre les quatre pays est que l'enregistrement des faits d'état et l'identification se font dans le même établissement. Cela peut améliorer l'efficacité et faciliter l'échange de renseignements (vérification des identités), ce qui améliore les services aux clients. Les activités d'enregistrement des faits d'état civil et d'identification civile seraient idéalement synchronisées pour éviter la duplication des enregistrements ou les erreurs dans les données biographiques.

En ce qui concerne l'Afghanistan, le Rwanda et l'Afrique du Sud, une préoccupation est la faiblesse des systèmes d'enregistrement des décès, l'exactitude de l'enregistrement des décès étant essentielle à une gestion fiable de l'identité. L'augmentation soutenue de l'enregistrement des faits d'état civil en Géorgie a été réalisée grâce à la facilité d'accès au registre de l'état civil dans les centres communautaires, aux services d'enregistrement électronique (guichet unique) et aux liens avec les prestations et services sociaux au moyen du même portail. Les systèmes d'enregistrement des décès sont souvent moins bien analysés que les systèmes d'enregistrement des naissances, mais ce sont les revers d'une même médaille. Les pratiques

318 Une enquête récente a révélé que près de la moitié (49,2 pour cent) des accouchements ont lieu à domicile. Central Statistics Organization. Afghanistan Living Conditions Survey 2016-17, p. 207.

319 Barma, N.H., et al. (éd.). 2014. *Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts*, p. 1. Washington (D.C.), Banque mondiale.

320 Ibid.

positives pour l'enregistrement des décès comprennent des obligations juridiques claires pour un tel enregistrement, la participation des établissements médicaux (comme cela est la tendance pour l'enregistrement des naissances), des liens entre l'enregistrement du décès et l'enterrement (ou toute autre disposition de cadavres) et des dispositions légales pour déclarer les personnes disparues mortes après une période appropriée. Une identité juridique sûre et vérifiable nécessite un processus rigoureux d'enregistrement des naissances et des décès.

Pour les gouvernements, l'un des avantages d'un système d'information amélioré est qu'il facilite la prestation de services. Un autre avantage est le potentiel d'une structure de suivi et de localisation qui pourrait être extrêmement utile lors d'une pandémie pour suivre la propagation de l'infection ou l'administration de vaccins. L'inconvénient des systèmes intégrés est le risque que les systèmes d'enregistrement soient utilisés à des fins de surveillance ou que certains segments de la population les craignent, que ce soit ou non le cas. Il s'agit là d'une préoccupation, en particulier dans les situations où il y a eu un conflit passé ancré dans la race, l'ethnie, la citoyenneté ou d'autres affiliations qui pourraient être révélées dans le processus d'enregistrement des faits d'état civil.

Identités juridiques pour différentes catégories de personnes

Dans le cadre des moyens pour jeter les bases de l'identité juridique dans les situations post-conflit, nous avons mis l'accent sur les aspects juridiques de la fourniture et de l'acquisition d'une identité juridique pour toutes les personnes du pays : citoyens, résidents et réfugiés, apatrides et personnes sans papiers. Nous nous sommes également penchés sur la protection des données personnelles, une question qui gagne en importance à mesure que de plus en plus de registres deviennent électroniques et sont donc plus susceptibles d'être fortement compromis.

Comme mentionné ci-dessus, les lois respectives sont assez favorables aux citoyens et aux résidents autorisés. La situation des réfugiés, des apatrides et des personnes sans papiers est plus compliquée, bien que tous les pays examinés accordent un certain degré d'attention particulière aux personnes appartenant à ces catégories.

Par exemple, il n'existe pas de voie spéciale d'accès à la citoyenneté pour les réfugiés en Afghanistan³²¹ ni de loi précise sur cette question, bien qu'il existe un ministère des Réfugiés et du Rapatriement. En 2019, le conseil norvégien pour les réfugiés a signalé que les réfugiés pakistanais en Afghanistan ne pouvaient pas s'inscrire officiellement dans les écoles afghanes, car ils n'avaient pas de preuve de leur citoyenneté afghane.³²²

321 L'Afghanistan n'a pas encore adopté de loi nationale sur les réfugiés ni de cadre relatif à l'asile. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. 2019 Country Reports on Human Rights Practices: Afghanistan, sect. 2-f; Azad, E. 2019. No Place to Call Home for Pakistani Refugees.

322 Azad, E. 2019. No Place to Call Home for Pakistani Refugees.

Le problème le plus grave est la situation des réfugiés afghans dans d'autres pays. Le HCNUR a indiqué qu'il y avait près de 2,5 millions de réfugiés enregistrés en provenance d'Afghanistan dans d'autres pays en 2019, constituant « la plus vaste population réfugiée de longue date d'Asie et la plus large population de réfugiés du monde de par sa taille » (après la Syrie).³²³

Outre la reconnaissance des droits des étrangers et des apatrides dans la Constitution, la Géorgie dispose d'une *Loi sur le statut juridique des étrangers et des apatrides* (de 2014, la modification la plus récente étant en 2020); elle dispose également d'une *Loi sur la protection internationale* qui traite du statut de réfugié, du statut pour des raisons humanitaires et de la protection temporaire des réfugiés. Cette dernière loi énonce explicitement qu'une personne ayant le statut de réfugié ou le statut pour des raisons humanitaires en Géorgie peut demander la citoyenneté par naturalisation de la même manière que toute autre personne. Avant même que cette loi ne soit promulguée en 2011, le HCNUR a signalé que pratiquement tous les réfugiés ayant opté pour l'intégration locale avaient été naturalisés citoyens géorgiens.

Le HCNUR estime que le Rwanda a « l'une des politiques d'asile les plus généreuses au monde » [traduction]. Selon la *Loi n° 13/2014 relative aux réfugiés*, la citoyenneté par la naturalisation est ouverte aux réfugiés, mais l'exigence selon laquelle les demandeurs doivent être avoir « au Rwanda des réalisations à caractères durables » pourrait constituer un obstacle pour beaucoup. Cependant, la loi rwandaise sur la citoyenneté comporte un fort élément de *jus soli*. Toute personne née sur le territoire rwandais de parents non rwandais résidant au Rwanda peut acquérir la nationalité rwandaise sur demande auprès du directeur général de l'Agence Nationale d'Identification à partir de 18 ans.

En 1998, l'Afrique du Sud a adopté la *Loi sur les réfugiés*, dont la réglementation a été mise à jour en 2018, mais il serait de plus en plus difficile pour les réfugiés et les apatrides d'obtenir un statut juridique ou un permis de résidence. Il faut souligner que les flambées notoires de xénophobie visant les non-Sud-Africains ces dernières années ont eu un effet sur la situation des réfugiés et des apatrides. En 2018, le ministère de l'Intérieur a publié un projet de nouvelle réglementation qui aurait exigé que les enfants nés de parents non sud-africains reçoivent une confirmation de naissance plutôt qu'un certificat de naissance. Cette proposition n'a pas abouti, mais elle souligne l'environnement négatif qui entoure l'enregistrement de la naissance de non-citoyens.

L'une des questions qui se posent en matière d'identité dans les situations post-conflit est celle de l'impossibilité de comprendre les règles actuelles sans tenir compte de l'histoire qui a donné lieu à ces règles. Par exemple, l'histoire de l'Afghanistan rend compréhensible sa récente décision d'ajouter l'appartenance ethnique aux documents d'identité. En revanche, l'ajout de l'appartenance ethnique ou de la race sur les documents d'identité serait un anathème au Rwanda ou en Afrique du Sud, où les conflits passés étaient centrés sur ces questions et où les documents d'identité ont été des outils d'appui dans ces conflits. La Géorgie a reconnu les documents délivrés par des autorités qu'elle considère comme illégales pour l'enregistrement des faits d'état civil et l'identification afin de s'assurer que les personnes ne sont pas désavantagées par les grands conflits politiques qui ne sont pas encore entièrement résolus.

323 UNHCR. 2018. Afghanistan.

Protection des données

La protection des données concerne le traitement approprié et sûr des renseignements, en l'occurrence les données biographiques des personnes. La protection des données biographiques d'une personne dépend non seulement d'un cadre juridique adéquat, mais aussi de la relation contextuelle entre les organismes qui ont besoin de vérifier l'identité de cette personne. Les quatre pays en sont à des stades différents en ce qui concerne le traitement des renseignements personnels. L'Afghanistan n'a pas de loi sur la protection des données en vigueur. Au Rwanda, une loi générale sur la protection des données a été rédigée, mais le Parlement ne l'a pas encore adoptée. En 2013, l'Afrique du Sud a adopté la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui est désormais en grande partie en vigueur. En matière de protection des données, la Géorgie est le plus avancé des quatre pays : la *Constitution* protège les renseignements personnels contenus dans les dossiers officiels contre toute divulgation sans consentement ou sans autorisation légale fondée sur l'intérêt public.

Enregistrement des faits d'état civil pendant la pandémie

En raison de la pandémie actuelle de COVID-19, nous avons décidé d'examiner comment les pays gèrent les situations d'urgence telles que les pandémies. Les quatre pays disposent d'une législation concernant les situations d'urgence, mais celle-ci ne traite pas des pandémies ni de la manière d'enregistrer les faits d'état civil pendant une telle situation. Cependant, les gouvernements de la Géorgie, du Rwanda et de l'Afrique du Sud ont publié des décrets précisant que l'enregistrement des faits d'état civil est un service public essentiel. Ces décrets définissaient la manière d'enregistrer un fait d'état civil et d'obtenir les documents d'identité correspondants. Il n'a pas été possible de trouver ces renseignements sur l'Afghanistan.

Observations générales

Les quatre pays tentent implicitement de fournir une identité juridique à tous les citoyens, résidents et réfugiés, mais dans la pratique, certaines lacunes peuvent avoir des répercussions sur la réalisation de l'objectif de développement durable 16.9.

La Géorgie est la plus avancée en matière d'identité juridique pour tous, peut-être en raison de la maturité du système de gestion de l'identité et de l'administration. Le Rwanda a fait des progrès substantiels au cours des dernières décennies dans la mise en place du système de gestion de l'identité en tant que bien public commun. L'Afrique du Sud dispose d'un bon système de gestion de l'identité pour les citoyens, mais dans la pratique, la situation pour les non-citoyens semble être devenue difficile. L'Afghanistan est toujours en proie à des conflits et peine à mettre en place des institutions et un système complet de gestion de l'identité. Les mesures prises récemment pour que les femmes soient davantage reconnues dans les documents pertinents constituent un pas important vers l'inclusion.

Dans un article de 2002, Frances Stewart affirme que les causes des conflits à l'intérieur des pays « comprennent principalement des combats entre groupes, des motifs de groupe, des ressentiments et des ambitions [de groupe] »³²⁴ [traduction]. Pour résoudre les problèmes sous-jacents au conflit (des décennies de guerre en Afghanistan; des problèmes politiques en Géorgie; un génocide au Rwanda; un système d'apartheid en Afrique du Sud), chaque pays a dû faire face à la nécessité d'élaborer des politiques économiques et sociales visant à neutraliser ou à réduire les différends à l'origine du conflit. L'un des instruments permettant d'assurer une distribution équitable des services, des avantages et des droits, et un accès équitable à ces éléments, consiste à garantir l'enregistrement des faits d'état civil et la délivrance de pièces d'identité. Une leçon à tirer de ces quatre pays est que la mise en place de systèmes de gestion de l'identité inclusifs et fiables, afin de donner à chacun une identité juridique conformément à l'ODD 16.9, est un effort complexe, compliqué et à long terme. Bien que l'on ne dispose pas de données systématiques sur les réalisations administratives et institutionnelles respectives à ce jour des établissements responsables de l'enregistrement des faits d'état civil et de la gestion de l'identité dans les quatre pays, il est évident que ces établissements ont reconnu l'importance d'une identité juridique sûre et fiable et qu'ils ont déployé des efforts considérables pour améliorer la prestation de services aux utilisateurs. Les quatre pays ont apporté des modifications à leur cadre juridique à la suite de leurs conflits respectifs. Le Rwanda a procédé aux changements les plus radicaux pour tenter de surmonter les clivages ethniques qui étaient au cœur du génocide de 1994; la Géorgie a réalisé l'égalité d'accès aux services d'enregistrement pour tous.

Pour que le registre de l'état civil atteigne tout son potentiel en tant qu'établissement clé pour planifier les politiques du secteur public et soutenir la modernisation de l'État et la gouvernance démocratique, l'expérience montre que des systèmes de suivi et de vérification sont nécessaires pour favoriser la responsabilisation et assurer la transparence.

Pour mettre en œuvre et rendre opérationnel le cadre juridique existant afin de parvenir à l'enregistrement universel des naissances et d'avoir la capacité de garantir l'identité juridique pour tous, les gouvernements doivent continuer à renforcer la confiance dans les processus et procédures d'enregistrement. L'un des moyens d'y parvenir est en réussissant à lier les efforts à l'accès aux services sociaux, aux avantages et aux droits civiques. L'accent mis sur l'universalité des processus d'enregistrement des naissances doit être renforcé afin de garantir que ce droit soit accessible aux non-citoyens comme aux citoyens et aux segments de la population qui peuvent être socialement ou géographiquement marginalisés : en particulier les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les personnes dont les parents ne disposent pas de documents attestant de leur identité ou de leur citoyenneté.

324 Stewart, F. 2002. « Root Causes of Violent Conflict in Developing Countries », dans *BMJ*, 324(7333), 342-345. ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1122271

Le résultat le plus encourageant dans les quatre pays examinés dans le présent document est peut-être que tous ont reconnu l'importance d'un enregistrement des faits d'état civil et d'une identité juridique fiables, et que tous travaillent activement à l'amélioration de leurs systèmes sur le plan juridique et opérationnel. Il est également encourageant de constater que l'évolution vers la numérisation de l'enregistrement des faits d'état civil et des documents d'identité n'a pas détourné l'attention des structures et processus sous-jacents nécessaires pour garantir la fiabilité de l'identité juridique.

Travaux consultés

Banque asiatique de développement. 2020. Key Indicators for Asia and the Pacific 2020. 51^e édition. Manille, Philippines. adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2020

Barfield, T. 2010. *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton University Press. ISBN-978-0-691-15441-1

Barma, N.H., *et al.* (éd.). 2014. *Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts*. Washington, D.C., Banque mondiale. ISBN-978-1-4648-0269-0

BBC. 2012. The history of the Afghanistan war. bbc.co.uk/newsround/15214375

De Waal, T. 2019. *The Caucasus. An Introduction*. Oxford University Press. ISBN-9780190683092.

Geostat (National Statistics Office of Georgia). 2014. General Population Census Main Results. 2016. census.ge/files/results/Census_release_ENG.pdf

Gouvernement de la Géorgie. 2021. Department of Civil Registration. Géorgie, Services. sda.gov.ge/?page_id=4233

Gouvernement de la Géorgie. 2021. Ministère de la Justice. Products and Services. sda.gov.ge/?page_id=7597&lang=en

Gouvernement de la Géorgie. 2021. Ministère de la Justice. Public Service Hall and Public Services Development Agency. justice.gov.ge/SubordinatedInstitutions

Gouvernement de la Géorgie. 2021. Ministère de la Justice. Services for individuals. psh.gov.ge/main/menus/1

Institut National de la Statistique du Rwanda (NISR). Vital Statistics Report 2019. statistics.gov.rw/publication/rwanda-vital-statistics-report-2019

Norwegian Directorate for Immigration. 2019. Landinfo. Report on Afghanistan: Tazkera, passports and other ID documents. Oslo, Norvège.

Pisa, M. 2017. Fragile Gains in a Fragile State: Economic Development in Afghanistan. Centre pour le développement mondial. cgdev.org/blog/fragile-gains-fragile-state-economic-development-afghanistan

The Fund for Peace. 2020. Measuring Fragility: Risk and Vulnerability in 178 Countries. fragilestatesindex.org/

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). 2018. Apatridie et Nationalité dans la Communauté de l'Afrique de l'Est. refworld.org/docid/5beeg66d4.html

UNICEF. 2019. Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track? data.unicef.org/resources/birth-registration-for-every-child-by-2030/

UNICEF. 2019. Status of Civil Registration and Vital Statistics in South Asia Countries 2018.
[unicef.org/rosa/reports/status-civil-registration-and-vital-statistics-south-asia-countries](https://www.unicef.org/rosa/reports/status-civil-registration-and-vital-statistics-south-asia-countries)

Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP). 2010. Assessment of development results: Evaluation of UNDP contribution Georgia.
oecd.org/countries/georgia/47861316.pdf

Banque mondiale. 2018. South Africa ID Case Study. Washington, D.C.
openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31885.

Banque mondiale. 2020. Women's access to identification cards can accelerate development in Afghanistan.



LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

www.systemesESEC.ca



Affaires mondiales
Canada

Global Affairs
Canada



IDRC • CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Nous Soutenons le



**MÉCANISME DE
FINANCEMENT
MONDIAL**

Canada